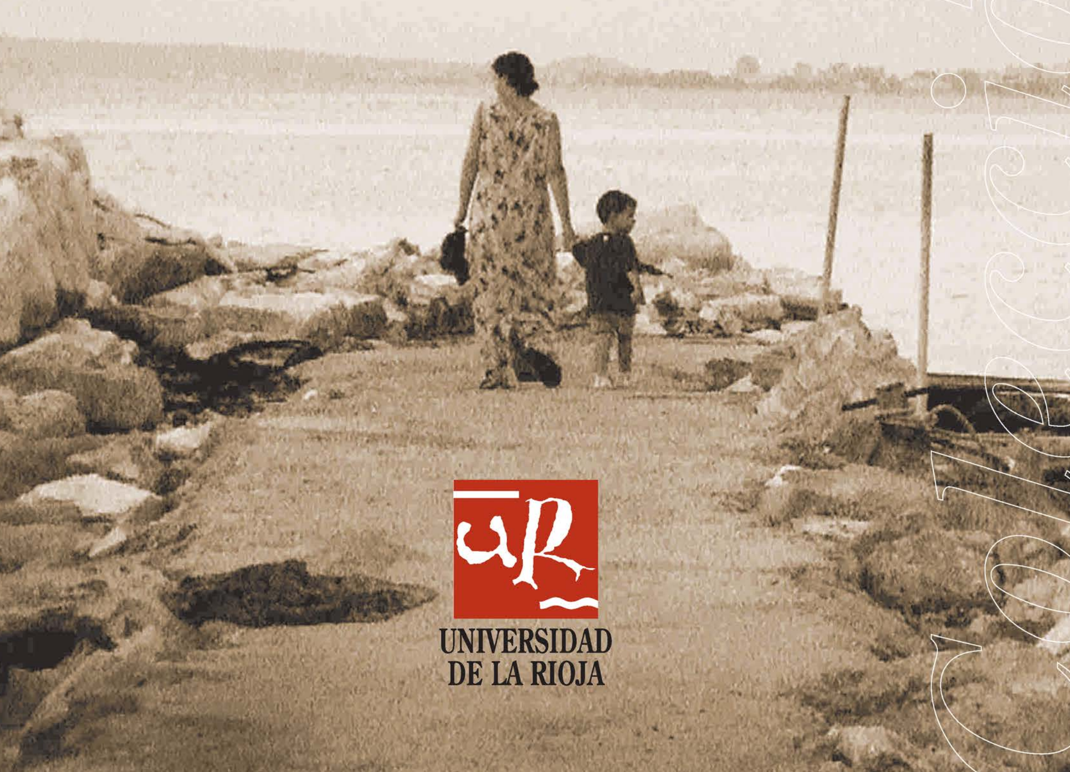
Colección Jurídica

Inmigración y Ciudadanía
Perspectivas sociojurídicas

José Martínez de Pisón y Joaquín Giró



INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

PERSPECTIVAS SOCIOJURÍDICAS

COLECCIÓN JURÍDICA

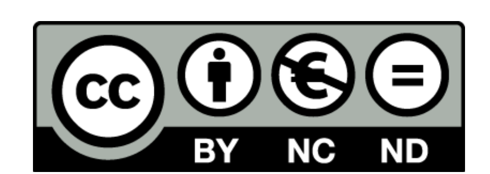
nº 20

Coordinadores
José Martínez de Pisón y Joaquín Giro Miranda

INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA

PERSPECTIVAS SOCIOJURÍDICAS

UNIVERSIDAD DE LA RIOJA
SERVICIO DE PUBLICACIONES



publicaciones.unirioja.es

E-mail: publicaciones@unirioja.es

ISBN: 978-84-695-7015-9

ÍNDICE

LOS AUTORES

Andrés GARCÍA INDA: Profesor Titular de Filosofía del Derecho en la Universidad de Zaragoza. Autor de los libros *La violencia de las formas jurídicas* (Barcelona, Cedecs, 1998) y *Materiales para una reflexión sobre los derechos colectivos* (Madrid, Dykinson, 2001), y diversos artículos de teoría y crítica del derecho relacionados con las políticas sociales y el voluntariado. Ha coordinado, junto con J. Martínez de Pisón, la edición de los libros *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social* (Zaragoza, Egido, 1999) y *Ciudadanía, Voluntariado y Participación* (Madrid, Dykinson, 2001).

Javier DE LUCAS: Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de Valencia. Dirige desde 1990 el *Grupo de estudios sobre Inmigración, Minorías y Ciudadanía* de la Universidad de Valencia. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre derechos de las minorías, la sociedad multicultural, los problemas de la inmigración, etc. Entre otros: *Europa convivir con la diferencia* (Madrid, Tecnos, 1992), *El desafío de las fronteras, Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural* (Madrid, Temas de hoy, 1994), *Europa como fortaleza* (Barcelona, Icaria, 1997). Ha coordinado también varios libros. Entre ellos, *La multiculturalidad*, (Cuadernos CGPJ nº VI, 2001) *El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo* (Valencia, Tirant lo Blanch, 2002); junto a S. Naïr, *Le Déplacement du monde. Migrations et thématiques identitaires,* (París, Kimé, 1997) y, junto a F. Torres, *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas* (Madrid, Talasa, 2002).

José MARTÍNEZ DE PISÓN: Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de La Rioja. Ha publicado últimamente los siguientes libros en temas relacionados con la inmigración, ciudadanía y derechos humanos: *Derechos Humanos: historia, fundamento y realidad* (Zaragoza, Egido, 1997), *Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales* (Madrid, Tecnos, 1998), *Constitución y libertad religiosa en España* (Madrid, Dykinson, 2000), *Tolerancia y derechos fundamentales en las sociedades multiculturales* (Madrid, Tecnos, 2001) y *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza* (Madrid, Dykinson, 2003), y diversos artículos sobre derechos humanos, sobre pensamiento jurídico y político, sobre la globalización y sus efectos (pobreza, inmigración, etc). Ha coordinado, junto con A. García Inda, la edición de los libros *El voluntariado: regulación jurídica e institucionalización social* (Zaragoza, Egido, 1999) y *Ciudadanía, Voluntariado y Participación* (Madrid, Dykinson, 2001).

Ricard ZAPATA-BARRERO: Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra. Ha publicado varios libros y artículos y coordinado revistas sobre multiculturalismo, inmigración, ciudadanía, democracia, liberalismo y teoría de la justicia. Ha publicado últimamente los siguientes libros: *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social* (Barcelona, Anthropos, 2001) y *L'hora dels immigrants: esferes de justicia y politiques d'acomodacio* (Barcelona, Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2002).

Mariano FERNÁNDEZ ENGUITA: Catedrático de Sociología de la Universidad de Saalamanca. Actualmente es *Visiting fellow* en la London Schoool of Economics y el London Institute of Education. Sus últimas publicaciones son: *¿Es pública la escuela pública?* (Valencia, Cisspraxis, 2002); *Educar en tiempos inciertos* (Madrid, Morata, 2001); *Alumnos gitanos en la escuela paya* (Barcelona, Ariel, 1999); *Sociología de la educación. Textos fundamentales* (Barcelona, Ariel, 1999); *La perspectiva sociológica* (Madsrid, Tecnos, 1998); *Economía y Sociología* (Madrid, CIS, 1998); *Sociología de las instituciones de educación secundaria* (Barcelona, Horsori, 1997); *Escuela y etnicidad: el caso de los gitanos* (CIDE/Universidad de Granada, 1995); *La profesión docente y la comunidad escolar: Crónica de un desencuentro* (Madrid, Morata/Paideia, 1993); *Poder y participación en el sistema educativo* (Barcelona, Paidós, 1992). En la actualidad investiga sobre desigualdades sociales (clase, género, etnia, edad, territorio), sobre las estrategias laborales y domésticas de las parejas, sobre las organizaciones y sobre la jornada escolar continua.

Mikel AZURMENDI INCHAUSTI, es Catedrático de Antropología de la Universidad del País Vasco, y Presidente del Foro Social par la Integración de los Inmigrantes. Sus últimas publicaciones son *Estampas del Egido: un reportaje sobre la integración del inmigrante* (Madrid, Taurus, 2001); *Y se limpie aquella tierra: limpieza étnica y de sangre en el País Vasco (siglos XVI-XVIII)* (Madrid, Taurus, 2000); *La herida patriótica: la cultura del nacionalismo vasco* (Madrid, Taurus, 1998); *El fuego de los símbolos: artificios sagrados del imaginario en la cultura vasca* (San Sebastián, Baroja, 1988)

Joaquín GIRÓ MIRANDA, es profesor de Sociología en la Universidad de La Rioja. Su campo de investigación está centrado en el estudio del fenómeno de la inmigración donde ha abierto distintas líneas de investigación tales como *Asociacionismo étnico*; *Inmigración y educación intercultural*, e *Inmigración y voluntariado*, esta última bajo el patrocinio de la Asociación Internacional del Voluntariado. Participa igualmente en el proyecto de I+D+I *Ciudadanía y participación* dirigido por el catedrático de Filosofía del Derecho de la UR, José Martínez de Pisón. Las últimas publicaciones (en prensa) son: *Asociacionismo étnico, identidad cultural y ciudadanía* (Logroño, UR, 2003) *Ciudadanía y participación: el caso de la inmigración* (Oñati, Instituto de Sociología Jurídica, 2003). Y finalmente *El aprendizaje de una profesión en la Universidad. Los maestros finiseculares*, (Revista Contextos, UR, 2002)

PRESENTACIÓN

José Martínez de Pisón y Joaquín Giró

I

Este libro recoge las ponencias que se expusieron y discutieron en las Jornadas sobre "Inmigración y Ciudadanía Europea" celebradas en la Universidad de La Rioja los días 24 y 25 de octubre de 2002 y organizadas por los profesores José Martínez de Pisón, del Departamento de Derecho, y Joaquín Giró, de la Unidad Predepartamental de Ciencias Sociales del Trabajo[1]. Estas Jornadas son fruto de las inquietudes de un grupo de investigadores[2] de la Universidad de La Rioja y han contado con el apoyo financiero de la convocatoria para la realización de actividades de celebración del X Aniversario de esta Universidad. La verdad es que los organizadores quedamos gratamente sorprendidos por el interés suscitado por las Jornadas que se plasmó tanto en el elevado números de inscripciones como en el nivel de asistencia a las sesiones (una media del 74% de los más de doscientos inscritos, en su mayoría estudiantes, pero con una nutrida presencia de inmigrantes, trabajadores sociales y miembros de sus asociaciones).

El objetivo de las Jornadas era realizar una reflexión sobre uno de los fenómenos más recurrentes en el actual debate público en las democracias y en los foros internacionales: la inmigración y su repercusión en las instituciones jurídico-políticas, en especial, sobre la ciudadanía. No es la primera vez que profesores

1. Al conjunto de ponencias presentadas en las Jornadas se añade el texto del prof. Javier de Lucas que también estaba invitado, pero que, a última hora, no pudo acudir. En este sentido, agradecemos a la dirección de la Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (*REDUR*, www.unirioja.es/redur), así como al mismo autor, la amabilidad por permitir la publicación de dicha ponencia.
2. La publicación de este libro se enmarca en la actividad investigadora propiciada por el proyecto concedido por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (BX2000-0985-C02-01) y por las ayudas a la investigación de la Comunidad de La Rioja (ACPI 2001/01).

del Departamento de Derecho y de Ciencias Sociales del Trabajo colaboran en temas que son comunes. Con motivo de la implantación de la titulación de Trabajo Social en el seno la Universidad de La Rioja, ya se organizó en la primavera del 2001 un seminario sobre inmigración en el que los protagonistas fueron, sobre todo, los propios inmigrantes y sus asociaciones. Buscando un equilibrio siempre necesario, en esta ocasión, se trataba de dejar hablar a profesores e investigadores y que expusiesen sus reflexiones y conclusiones.

Como afirma uno de los autores, la inmigración está presente, a través de noticias, de sucesos o de iniciativas jurídicas o políticas, en la vida pública de la sociedad española, y su presencia es "el zumbido, la mosca que no deja de inquietarnos" (García Inda). Lo cierto es que la repercusión del fenómeno migratorio va más allá de la mera noticia o de las imágenes, muchas veces terroríficas, de los sufrimientos de quienes pretenden llegar a las costas españolas. Debe tenerse presente que el auge de los flujos migratorios en las últimas décadas del siglo XX altera tanto la sociedad de origen, como la estructura de la sociedad receptora. En realidad, los españoles, ahora sentados en la cómoda poltrona de uno de los centros de la economía global, asistimos atónitos al cambio en los movimientos migratorios que nos ha convertido en receptores de esos flujos. Y la respuesta social, jurídica y política ante la nueva realidad no deja de ser sorprendente en quienes aún debían tener en la retina la imagen de sus hijos emigrando (como, por ejemplo, la foto[3] central del cartel de estas jornadas, unos niños de mirada triste y perdida, sentados en una maleta en el puerto de La Coruña tras perder el barco que les iba a llevar al nuevo El Dorado, año 1960).

Ciertamente, la respuesta de la sociedad española ha sido en algunos casos preocupante, pues ha focalizado en el extranjero y en el inmigrante buena parte de sus problemas o de su situación "más o menos" desgraciada. Dicho de otra forma, en un contexto social cada vez más problemático, debido al proceso de dualización de la sociedad, de la precarización en el empleo, del desmantelamiento de los servicios sociales y asistenciales, del deterioro de la malla social que protegía al individuo de sus contingencias vitales, el remedio ha sido culpabilizar y demonizar al extranjero de todos los males. En esta estigmatización, por supuesto, no están exentos de responsabilidad los poderes públicos que, a través de una retórica nada simbólica y de medidas legales y policiales, señalan al inmigrante como delincuente, gorrón, ilegal, etc.

Por eso, nos ha parecido que, como profesores universitarios preocupados por el devenir y por la aparición de nuevas realidades sociales, era nuestra obligación un análisis pausado y serio de los diferentes perfiles del fenómeno de la inmigración.

---

3. Niños inmigrantes tras perder el barco. Puerto de La Coruña, 1960. Fotógrafo Alberto Martí

II

Son numerosas las cuestiones que atraviesan el fenómeno de la inmigración, como lo son también los enfoques desde los que pueden analizarse. En las páginas que siguen, hemos estructurado alguna de estas cuestiones en dos bloques temáticos. En realidad, puede muy bien afirmarse que las intervenciones tocan especialmente, entre otros, cinco problemas: 1.- causas y naturaleza de la actual oleada migratoria; 2.- el debate sobre los modelos de gestión de la inmigración; 3.- el debate sobre la relación entre inmigración y multiculturalismo; 4.- la relación entre inmigración y democracia; y 5.- finalmente, la relación entre inmigración y las nuevas formulaciones del concepto de ciudadanía.

1.- La teoría social sigue insistiendo en que la causa principal de la actual oleada migratoria responde a motivos económicos. Y la teoría económica apunta que las migraciones son el resultado de una tendencia al equilibrio que existe entre los países con excedente de población y los que carecen del número suficiente para cubrir su mercado laboral. En realidad, igual que hay un mercado de capitales y otro de bienes, las migraciones son el resultado de la existencia de un mercado de trabajadores que promueve el desplazamiento de los países o zonas más pobres, pero más populosas, a los más ricos y menos poblados o, al menos, atractivos desde la perspectiva de encontrar un puesto de trabajo.

En la actualidad, las explicaciones sobre las migraciones y sobre la incidencia de la inmigración en determinados países parten de una perspectiva global. El actual proceso migratorio sólo puede ser comprensible a partir del análisis y del estudio de las repercusiones de la globalización. Esto es, de las repercusiones de la actual fase de expansión y de extensión del capitalismo global a todo el planeta en los flujos migratorios. Para alguno, y no precisamente representantes del pensamiento neoliberal, esta perspectiva permitiría explicar los movimientos de población desde que Europa diese el salto a América hasta la actualidad.

Lo cierto, no obstante, es que el actual proceso globalizador en la economía mundial incide directamente en la estructuración de los mercados y en su tendencia hacia la apertura, hacia la flexibilización y liberalización. En este sentido, la globalización parece, en principio, jugar a favor de un incremento de las migraciones en la medida que tiende a constituir mercados no compartimentados, ni estructurados en unidades nacionales. Tiende a constituir un único mercado mundial –o, mejor, diferentes mercados mundiales de acuerdo a sectores económicos, productos, etc.- dentro del cual el de los trabajadores sería un elemento fundamental. Pero, por otro lado, de acuerdo con el carácter dialéctico tantas veces puesto de manifiesto, la globalización muestra una clara tendencia a restringir un único mercado mundial de trabajadores que favorezca la inmigración. Mientras que se abre y se consolida un mercado de capitales y se avanza en el de bienes, se

cierran a cal y canto las fronteras a las personas. No se avanza, pues, en la estructuración de un mercado global de trabajo.

En todo caso, se impone una lectura laboral de la inmigración. Como indica en estas páginas el profesor J. de Lucas, se ha extendido la distinción entre "buen" y "mal" inmigrante dependiendo de que éste se adapte al mercado laboral. Los primeros son buenos por necesarios para el mercado formal de trabajo, son asimilables culturalmente, dóciles; los segundos son rechazables por no tener un nicho laboral, inasimilables, ser potencialmente delincuentes, etc. Una distinción que se supone científica, pero que es irreal y que, sin embargo, tiene una radical fuerza normativa y que estigmatiza al extranjero.

Pero, como nunca antes, la inmigración, en el contexto de la mundialización, responde a factores y condiciones bastante complejas. No es que las explicaciones económicas no sirvan para comprender la inmigración; es que hay explicaciones políticas y sociales que deben ser tenidas muy en cuenta. Y es que la situación de pobreza extrema que impulsa los flujos migratorios suele ir de la mano de un sistema político autoritario, de negación de libertades y derechos fundamentales, de persecuciones. Pero, lo más determinante es que hay en el planeta amplias zonas "inhóspitas", inhabitables, y que esta inhabitabilidad es un poderoso motivo para desplazarse a otro lugar más cómodo, aunque ello suponga nuevas privaciones.

2.- El modelo de gestión de la inmigración y, en especial, la política de integración es una de las cuestiones centrales del actual debate y, asimismo, está bien presente en los escritos que aquí presentamos (Lucas, Giró, Martínez de Pisón, Zapata). En general, en estos escritos predomina una lectura negativa de los modelos de gestión vigente en la Unión Europea y, por derivación, en España. Estos autores tienen en común una opinión contraria a las políticas restrictivas, a la falta de alternativas de las medidas policiales, a la estigmatización jurídica del inmigrante, etc. Frente al modelo vigente, la política sobre inmigración debería girar en torno a una nueva visión de la ciudadanía y el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes en tanto que personas.

Un capítulo especial está dedicado a la política de inmigración en la Unión Europea (Martín y Pérez de Nanclares) que es claramente ilustrativo de la estrategia seguida en este marco político. Sus conclusiones, no obstante, tras el Tratado de Ámsterdam y las reuniones de Laeken y Sevilla no son muy optimistas y destaca también el carácter restrictivo de la llamada inmigración deseable o legal y el establecimiento de límites al reconocimiento y disfrute de derechos fundamentales de los inmigrantes en el seno de la Unión.

De entre los autores del volumen, tan sólo M. Azurmendi parece disentir de esta lectura y pone de manifiesto la exigencia de que los extranjeros interiori-

cen los valores que inspiran la cultura de nuestras sociedades democráticas. Las democracias occidentales no se construyen en el aire, sino que confían su supervivencia y su cohesión en el sustrato de valores y en una cultura compartida. Eso quiere decir que los extranjeros, quienes posean una cultura diferente, deben aceptar y respetar esos valores comunes, y que en ello va la propia supervivencia de nuestras democracias. Según este autor, a fin de preservar y extender la cultura democrática de las sociedades liberales, es necesario seguir regulando restrictivamente la inmigración para sólo admitir aquellos modos de vida, aquellas formas identitarias, que sean pluralistas y tolerantes. Porque se trata de integrar *socialmente* a los inmigrantes y no sólo *políticamente*.

Sin duda, en el conjunto de los escritos, late una profunda preocupación sobre el efecto de las políticas restrictivas –las (no) políticas de inmigración, a las que se refiere Martínez de Pisón- en nuestras instituciones jurídico-políticas. En particular, por encima de la exigencia o no de aceptar los valores compartidos, preocupa el que se nieguen derechos y el que el Estado de Derecho deje de serlo para un sector de personas que viven en nuestras fronteras. No deja de ser un riesgo muy serio, a pesar de que tales medidas se justifiquen en los propios objetivos del Estado de Derecho.

3.- El debate sobre el multiculturalismo es uno de los más polarizados de la filosofía política desde que fuese iniciado por autores comunitaristas, como W. Kymlicka y otros. En estas páginas, se pueden contemplar las diferentes posiciones tan radicalmente encontradas. Por un lado, quienes consideran que el multiculturalismo es un modelo normativo que pervierte las bases pluralistas de nuestras sociedades (Azurmendi). En la línea de lo expuesto por el profesor italiano G. Sartori, los defensores de esta posición mantienen, en un tono apocalíptico que la deriva del pluralismo tradicional, basado en la tolerancia, hacia el reconocimiento del derecho a la diferencia y al multiculturalismo constituye el germen de autodestrucción de la sociedad liberal. Por coherencia con esta tesis, no sólo pretenden desarbolar estos derechos y al multiculturalismo, sino también justificar una política restrictiva en la entrada de inmigrantes, así como un riguroso asimilacionismo cultural por el cual sólo deben ser admitidos los culturalmente similares en razón de la lengua, raza y religión.

Por el contrario, en el otro espectro del debate, los teóricos sociales ponen de manifiesto que el multiculturalismo no es un modelo social a implantar como respuesta a las nuevas realidades, sino que es un hecho social que se impone por encima de nuestras voluntades y en el que la inmigración, pero no sólo ella, ha cumplido un importante papel dinamizador. Precisamente, lo que hay que discutir y pensar es el modelo o política que permita gestionar este hecho social que se da como realidad inevitable e incontestable. Y, como piezas importantes de ese modelo, hay que discutir cómo tratar en condiciones de igualdad a la diversidad cultural, o cómo estructurar el espacio público para que esa discusión sea posible o cuá-

les son los elementos de una política abierta inclusiva, etc. En este texto, esta postura parece defendida por autores como J. de Lucas, J. Martínez de Pisón o R. Zapata.

En todo caso, no se obvia que las dificultades y los problemas son muchos. Y que las posibilidades de estallidos sociales por una inadecuada gestión de la realidad multicultural debe estar bien presente en el debate público.

4.- Un elemento central en el debate sobre la inmigración es la discusión acerca de sus efectos sobre la democracia y sus instituciones. En el texto, la referencia a esta cuestión aparece expresamente en los artículos de M. Azurmendi y M. Fernández Enguita, aunque la preocupación sobre la repercusión del vigente modelo de gestión en el sistema democrático y el Estado de Derecho, en la ciudadanía y en la convivencia social está presente en todos los demás.

El presidente del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, M. Azurmendi, trata de la relación del origen de las democracias y el fenómeno migratorio. De acuerdo con su análisis, el substrato de la cultura democrática es la identidad ciudadana, entendida como un conjunto de representaciones simbólicas acerca de la justicia, la igualdad, la autoridad, que en nuestro imaginario social se representan como emociones, deseos y creencias compartidas por el conjunto de los ciudadanos. El fundamento de esta identidad reside en lo que llama *civilidad democrática* que se asiente en cuatro dimensiones: 1) un espíritu público capaz de evaluar el comportamiento ciudadano y desarrollar un discurso público; 2) un sentido de justicia capaz de discernir y respetar los derechos del otro; 3) un sentido de decencia civil o de no discriminación; 4) y la tolerancia pluralista. La aceptación de esta civilidad democrática por parte del extranjero resulta de suma importancia, según Azurmendi, para una correcta integración que no altere las bases de la convivencia democrática. Como puede suponerse, el autor saca de esta tesis las oportunas conclusiones para evaluar la política sobre la inmigración.

Por su parte, M. Fernández Enguita realiza una interesante reflexión sobre la clásica distinción de las ciencias sociales entre la “comunidad política territorial” (*demos,* de corte universalita y abierto) y la “comunidad cultural” (*etnos*, particularista y cerrada). Sin embargo, en su opinión demos y etnos no tienen porqué oponerse, sino que puede constituir dos estructuraciones alternativas, pues ambas tratan de definir quiénes son los nuestros y quiénes son los otros.

El demos se basa en el territorio, en la residencia, para fijar quien pertenece a él y quien no. El etnos se basa en la familia y en otras formas de filiación (filiación consanguínea), para fijar quién pertenece y quién no. Digamos que en el uno predomina el dónde se ha nacido, en el otro predomina de quién se ha nacido, aunque no tenga una forma jurídica, escrita, codificada, etc., pero sí como norma consuetudinaria establecida. Los dos se cierran a los otros: el etnos se cierra a los

extraños, a los que son de otro color, otra religión, otra lengua, otro modo de vida, la forma de vestir o comportarse. El demos se cierra pura y sencillamente a los extranjeros, sean como sean. También los dos pueden tener vías de apertura limitada. Por ejemplo, en el caso del demos la naturalización, es decir, la concesión de la ciudadanía con cuentagotas, la residencia legal, la concesión de ciertos derechos, pero no todos, a los que compartan ese territorio. En el caso del etnos su forma de apertura existe a través de los matrimonios mixtos y otras formas de mestizaje.

El análisis sobre el demos y el etnos como fórmulas de inclusión/exclusión le conduce al estudio de los efectos de la globalización y al efecto de derrumbe de las fronteras que este megaproceso produce sobre ambos y sobre los diferentes tipos de comunidad. Sin duda, la moraleja de su análisis no deja de producir un cierto desasosiego: "no nos durmamos en los laureles del demos, no estemos tan felices de que pertenecemos al mundo de los ciudadanos que es el mundo de los iguales, de los derechos, de la justicia social, etc. Esa es una forma igualitaria hacia adentro y anti-igualitaria hacia fuera, como cualquier otra, como el etnos, sin más, ni más ni menos, aunque pueda tener, eso si, algunas ventajas sobre ella".

5.- El título de esta publicación denota la importancia que el debate sobre la inmigración está teniendo en la revisión de la noción de ciudadanía. Puede decirse que casi todos los textos tratan de alguna manera esta cuestión. Desde quienes consideran que no se puede estirar el significado de la ciudadanía hasta el infinito para resolver el estatuto jurídico de los inmigrantes, hasta quienes repasan diferentes modalidades, sea cosmopolita, multicultural o, más pragmáticamente, la ciudadanía europea.

J. Martínez de Pisón es quien adopta una posición más escéptica respecto a esa función liberadora de la ciudadanía. Un concepto-chicle, como afirma, que no puede estirarse indefinidamente. En su opinión, el camino recorrido hasta la fecha no parece augurar que una ciudadanía "universal", fundada en los textos internacionales sobre derechos humanos, o la misma ciudadanía europea como la impulsada por el Tratado de Maastricht puedan abrir una vía de esperanza a este tipo de soluciones. Por un lado, porque es palmario el incumplimiento del compromiso universalista de los derechos; por otro, porque la ciudadanía europea se construye en un estrecho vínculo con la nacionalidad.

Por otra parte, sus reflexiones sobre la cultura democrática le sirven a M. Azurmendi para mantener una visión restrictiva de la ciudadanía. Cierto es que Azurmendi presenta la integración del inmigrante en el contexto ciudadano, lo que, para él, "consiste en la transitividad del dar y recibir, injertando a los inmigrantes en el cuerpo central del Estado pero vinculando además su cultura a determinado *ethos*, que no es sino el del patriotismo constitucional y la costumbre de

vivir personal e íntimamente los propios modos de vida respetando creencias, opiniones, credos y prácticas diferentes a las de uno mismo". De esta manera su lectura de la ciudadanía ampara un claro proyecto de asimilación cultural.

Sin duda, en el resto de autores tenemos una muy interesante panoplia de propuestas de lectura del concepto de ciudadanía: cosmopolita (García Inda), multicultural (Zapata) plural e inclusiva o ciudadanía cívica (J. de Lucas). No obstante, estas posturas no están exentas de un enfoque autocrítico. Así, el primero de estos autores reconoce que su lectura supone un "*elogio crítico del cosmopolitismo*; o, dicho de otra manera, el elogio de un cosmopolitismo crítico, consciente de los riesgos del universalismo abstracto y formal al que abocan determinados discursos aparentemente universalistas", pero sin que ello suponga la renuncia a "recuperar las posibilidades transformadoras que subyacen en el ideal de la ciudadanía cosmopolita entendida como una apuesta profundamente ética y política"

Asimismo, no deja de ser inquietante las conclusiones de Zapata cuando, al hacer el balance final de sus reflexiones, aventura el inicio de un período histórico de "desencantos": "Si tomamos en serio el paradigma moderno que hemos denominado como de la *Santísima Trinidad*, formado por el vínculo triangular entre el Estado, la nación y la ciudadanía, lo que supone el vínculo entre inmigración, ciudadanía y multiculturalismo es que apoya la idea de que estamos viviendo un proceso similar al que M. Weber denominaba de *desacralización* o *desencanto*. En aquel entonces, esta desacralización apuntaba básicamente a la separación entre la Iglesia y la Política. Este nuevo período pone en duda de forma similar al pilar básico que ejerce el monopolio de nuestras creencias y lealtades: la nación y la nacionalidad. Este nuevo proceso podría describirse como de separación entre Nación y Política".

Por su parte, el profesor Javier de Lucas presenta probablemente una postura no exenta de realismo y, al mismo tiempo, de riesgo al apostar por una serie de medidas concretas y, habría que decir, posibles. Entre las que hay que mencionar la creación de un estatuto del residente y de una ciudadanía cívica. Según afirma, "esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como vecino y no sólo como trabajador a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, tiene no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino políticos: derecho a participar al menos en ese nivel. El primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal". Pues bien, el prof. J. de Lucas se arriesga no sólo al apostar por esta ciudadanía cívica, primer paso de una ciudadanía múltiple o multilateral que concrete una democracia inclusiva y plural, sino que apunta los pasos que permitan materializar el modelo propuesto. La verdad merece la pena perder un poco de tiempo en su lectura.

PRIMERA PARTE

Inmigración y políticas de integración

INMIGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN ACERCA DE LOS PRESUPUESTOS DE UNA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Javier de Lucas

1.- Introducción: Los flujos migratorios en el contexto de la globalización. La inmigración como factor de multiculturalidad.

Los nuevos flujos migratorios, mejor aún, las transformaciones cualitativas y cuantitativas que experimentan hoy y que devienen en un auténtico "desplazamiento del mundo" como característica visible del proceso de globalización, son ya un rasgo estructural de este desplazamiento del mundo que caracteriza el modelo de mundialización que parece imponérsenos. Incluso, al decir de muchos, serían el ejemplo más evidente del valor central, la movilidad, que como apunta Castles, es el santo y seña de la cultura, mejor, de la ideología globalista.

En ese sentido podría decirse que constituyen un factor estructural, sistémico, del proceso de globalización, el mascarón de proa de la globalización, pues lo anuncian: en la medida en que se incrementa el proceso de globalización aumentarían también las migraciones. Pero no es menos cierto que se trata tam-

---

1. Castles ha sintetizado los flujos "buenos" (capital –en particular capital financiero, especulativo-, propiedad intelectual, trabajadores cualificados y/o necesarios para los nichos laborales que han de localizarse en el norte, valores culturales occidentales) y los "no deseados" (trabajadores de baja cualificación, inmigrantes forzosos, refugiados, modos de vida alternativos, valores culturales no occidentales o definidos sin más como particularistas) y el doble juego en el proceso de globalización: los primeros circulan libremente mientras que los segundos se enfrentan al cierre de fronteras y a la criminalización de las redes transnacionales a través de las que se organizan. El problema es que, como muestra el propio Castles, los factores complejos (económicos, políticos, demográficos, culturales, sociales) que estimulan todos los flujos migratorios son factores propios del proceso de globalización y son más fuertes que cualquier medida de policía de fronteras. Cfr. Castles (2002).

bién de una máscara en el sentido de engaño. Dicho de otro modo, a más globalización más migraciones, sí, pero no libres, sino *forzadas*. La movilidad, valor central de la globalización, es medida en realidad con un doble rasero[1]. Las fronteras se abaten para un tipo de flujos y se alzan aún más fuertes para otros. Y por cierto que no es un descubrimiento reciente.

Se ha señalado, creo que con acierto, que ésta, como otras características del proceso de globalización, fueron adelantadas en un poema fechado el 20 de junio de 1880 y titulado "Laissez faire, laissez passer (L'Economie Politique)", que Eugene Pottier, el autor de la letra de la Internacional, envió desde América a sus correligionarios. Pottier evidentemente no utiliza ese concepto, pero sí se refiere a la constante del proceso de extensión del capitalismo y del mercado: En lugar de libertad de circulación, condición de la libertad de flujos (necesaria, pero no suficiente), libertad para manejarlos, para situarlos en órbita, porque para la mayor parte de la población mundial, parafraseando al novelista, el mundo se ha hecho más ancho pero sigue siendo ajeno. Pottier en el fondo reafirma lo que sabemos desde Grotius, frente a Vitoria y Suárez, que es la libertad de comercio la que está en el origen del Derecho internacional, y no el ius humanitatis.

Dicho de otra forma. Hablamos de una máscara porque en realidad, con la mundialización, las fronteras son porosas para el capital especulativo, la tecnología y la información y para la mano de obra que se requiere coyunturalmente en el norte, pero infranqueables para quien quiere emigrar al centro y no es útil según los criterios de mercado. El mercado global, que dicta las leyes (nada físicas pues no son naturales) de estos movimientos, atrae hacia el centro a unos pocos (al tiempo que genera efecto llamada y se beneficia de esa sobreabundancia de oferta en órbita precaria, dispuesta a lo que sea por aterrizar y que utiliza para desestabilizar el mercado de trabajo interno y para los efectos de relegitimación). A la vez, los agentes del mercado global desplazan efectivos a la periferia para abaratar costes (el ejemplo de las maquilas, del trabajo infantil: la sobreexplotación del tercer mundo).

Así, la dualización se extiende más allá del tópico norte-sur, porque una parte de éste (las élites) se integran en el mercado global, mientras que una parte del norte y la mayor parte del sur, quedan alejadas de él salvo como objetos, como mercancías cuya ubicación y, en su caso, el tráfico de las mismas, se regula en función del beneficio. Es la tesis de Saskia Sassen[2]: una nueva geografía de la centralidad y de la marginalidad. Para hablar de los presupuestos desde los que organizar una política de inmigración adecuada a las condiciones de un mundo globalizado y, sobre todo, acorde con los criterios de legitimidad propios de una democracia plural e inclusiva, la que exigen el contexto de globalización y de multiculturalidad que nos caracteriza (y uno de cuyos factores fundamentales, en la socie-

2. Sassen (2001).

dades europeas, junto a las minorías –nacionales, lingüísticas, culturales-, son los nuevos flujos migratorios), habría que examinar al menos todos los argumentos enunciados en el esquema inicial. No hay tiempo para hacerlo en una ponencia como ésta. Por eso me limitaré a algunos de ellos que considero más relevantes o, al menos, no tan conocidos.

El punto de partida es recordar algo que, por obvio, se pierde de vista con demasiada frecuencia. El fenómeno migratorio convertido en constante estructural, factor sistémico del mundo globalizado, es global, complejo, integral. Global por su dimensión planetaria, que hace imposible examinarlo desde la perspectiva de un Estado nacional. Complejo, por heterogéneo, plural: no existe *la* inmigración, como tampoco un tipo homogéneo de "inmigrantes". Los propios desplazamientos migratorios son fenómenos de flujos, y no unidireccionales. Integral porque, como enseñara Mauss, la inmigración es un fenómeno social total, que involucra los diferentes aspectos (laboral, económico, cultural, jurídico, político) de las relaciones sociales: encerrarlo en una sola dimensión, como es frecuente –la laboral, la de orden público, la cultural- es un error. Todo ello exige que nuestra mirada sobre la inmigración atienda a la complejidad: exige paciencia para conocer la realidad migratoria, sin sustituirla por el estereotipo que mejor conviene a nuestros intereses en la relación que supone ese proceso y que tiene al menos tres tipos de actores: los de la sociedad de origen, de destino y los propios inmigrantes.

Pues bien, aceptado ese planteamiento, el propósito fundamental de cuanto sigue no es proporcionar una descripción de los nuevos flujos migratorios, sino, sobre todo, propiciar otra mirada, otra reflexión sobre ellos, en el contexto más preciso de los países de la UE, hoy para abordarlos en términos de legitimidad y eficacia pero en particular para aprovechar la oportunidad (y el riesgo) que entrañan a fin de sugerir la necesidad de transformaciones importantes en nuestro discurso político, en el orden interno y en el internacional. Es, por tanto, un propósito normativo.

A esos efectos, primero trataré de aportar algunas razones que desenmascaran la visión optimista acerca de la relación entre globalización y flujos migratorios y ponen de manifiesto el déficit constitutivo de la democracia liberal para afrontar los desafíos **políticos** de los flujos migratorios en el marco del modelo de globalización imperante. Un déficit de justificación (de legitimidad), pero también de adecuación (de eficacia), que se resume en el error de entender la política de inmigración como política sectorial. A continuación, ofreceré un breve balance de la evolución de las políticas de inmigración en la UE y en España, con especial referencia a lo acaecido tras el 11-S. Y finalizaré con algunas propuestas poco ambiciosas u originales pero que considero de cierta utilidad o trascendencia práctica en el ámbito de la inmigración, si se quiere superar el prejuicio –los prejuicios- que domina nuestra mirada sobre ese fenómeno y si se quiere gestionar los flujos migratorios en términos de beneficio de todas las partes implicadas.

Es decir, lo que pretendo plantear es una *alternativa*: *otra* mirada sobre los flujos migratorios. Otra mirada que abandone la tentación humanitaria (caritativa, paternalista) pero también el cinismo instrumental que entiende la inmigración en términos de cálculo, de beneficio, que la reduce a operaciones contables, a estadística, que la admite como necesidad pero en razón de las exigencias del propio mercado (de la demografía también. Otra mirada que abandone la visión sectorial. Que abandone la distancia en la representación de los inmigrantes como algo ajeno, como una cuestión periférica que sería deseable mantener como tal, sin que nos afecte, sin que rompa nuestra estabilidad, nuestro modelo de sociedad, nuestro reparto del pastel. Otra mirada que contribuya a pensar *otra* noción de política, gracias a *otro* método. Eso permite proponer *otros* principios y también *otras* propuestas concretas.

2. Sobre los presupuestos de los modelos de políticas de inmigración.

Creo que no es difícil advertir que, por lo que se refiere a la UE (a sus Estados miembros), se ha generalizado un modelo de gestión de la inmigración que puede definirse en términos de política instrumental y defensiva, de policía de fronteras y adecuación coyuntural a las necesidades del mercado de trabajo (incluida la economía sumergida). Una política de inmigración que, al igual que sucede con algunas políticas de gestión de la multiculturalidad, se basa paradójicamente en la negación de su objeto[3], pues consiste en negar al inmigrante como tal inmigrante, es decir, alguien cuyo proyecto –plural- puede ser perfectamente tratar de quedarse en el país de recepción, al menos durante un período estable que tampoco significa necesariamente (menos aún en los tiempos de la globalización) quedarse para toda la vida, al menos en el proyecto de la primera generación. Se niega la posibilidad de ser inmigrante de verdad, esto es, libre en su proyecto migratorio –el que sea-, basado simplemente en la libertad de circulación. En lugar de aceptar esa posibilidad o, al menos, abrirla, se *extranjeriza* al inmigrante, se le estigmatiza, congelándolo en su diferencia, como distinto(extranjero) y sólo como trabajador útil en nuestro mercado formal de trabajo aquí y ahora. Por eso, se le imponen condiciones forzadas de inmigración, supeditadas al interés exclusivo e instrumental de la sociedad de destino, que sólo le necesita como mano de obra y sujeta a plazo.

Ese es un modelo de gestión de la inmigración construido a base de la creación de distinciones pretendidamente científicas pero de enorme trascendencia normativa y, sobre todo, maniqueas, como han mostrado, por ejemplo, Castles o Bauböck. Lo más grave es que esas categorías clasificatorias, pese a su preten-

3. Y por eso, en realidad –es decir, no sólo por sus deficiencias en términos de eficacia-, es por lo que la política de inmigración española puede calificarse, como lo ha hecho Subirats (2002), como una *no política* de inmigración.

dida objetividad, no responden a la realidad, no se adecuan a ella y por tanto difícilmente pueden servir como instrumentos eficaces para gestionarla. Lo que es aún peor, ignoran la realidad pues se empeñan en negarla, en desconocerla. Así, distinguen entre **buenos** y **malos** inmigrantes, es decir, entre los que se ajustan a lo que nosotros entendemos como inmigrantes **necesarios** (adecuados a la coyuntura oficial del mercado formal de trabajo[4], asimilables culturalmente, dóciles) y los demás, que son **rechazables**, bien por delincuentes (cometen actos delictivos, comenzando por entrar clandestinamente en nuestro país lo que evoca connivencia con las mafias), bien por imposibles de aceptar (porque desbordan nuestros nichos laborales o son inasimilables): por una u otra razón, constituyen el ejército de reserva de la delincuencia y, rizando el rizo de la argumentación, generan racismo y xenofobia contra los inmigrantes buenos. Aún más. Como ha criticado Castles, buena parte de las políticas contemporáneas de inmigración ha elaborado una tipificación más eficaz, más "científica", la que permite distinguir entre **verdadera** y **falsa** inmigración.

La **falsa**, la inmigración "forzada" –como si la otra fuera puramente libre-, está constituida por las manifestaciones clásicas de refugio y asilo, junto a los fenómenos más recientes que calificamos como desplazamientos masivos de población, característicos de quienes huyen de catástrofes de todo tipo, desde las naturales –terremotos, hambrunas, inundaciones, sequías- a las sociales –guerras civiles, conflictos étnicos, religiosos, étc-. Esta segunda clase, la **falsa** inmigración, además, tiene hoy una cómoda y –para nosotros- rentable etiqueta: "lo humanitario", de forma que podemos olvidarnos de ella como un asunto a gestionar en el ámbito de políticas de inmigración, salvo para vigilar que ningún inmigrante *tout court* (el económico) intente "colarse", utilizando fraudulentamente esta segunda vía.

Por el contrario, para asegurarnos cuándo nos encontramos ante la primera, la **verdadera** inmigración que es, claro, la económico-laboral, la de los trabajadores, se les impone un corsé diseñado según el viejo modelo del *Gastarbeiter*, el *guest worker*, el trabajador invitado, que es sobre todo, *extranjero*. Esa figura significa en primer lugar eso, que no es un inmigrante, porque no se quiere aceptar la posibilidad de que venga aquí en otra calidad que la de trabajador; aún menos, de trabajador dentro de un cupo predeterminado. Frente al *Gastarbeiter* no hay, no puede haber voluntad de integración, porque no se acepta la posibilidad de que pueda aspirar a quedarse establemente (aunque no sea de forma definitiva, insisto). No hay integración, que supone aceptar que el inmigrante es parte activa en un proceso bidireccional que involucra en el cambio también a la sociedad de acogida y por eso el *Bild* podía titular el pasado verano al recoger la noticia de un programa de reclutamiento de la RFA de técnicos informáticos titulados en universidades de la India: *Inder, nicht Kinder!* (queremos indios, trabajadores supe-

4. Cfr. Martiniello (2001)

riores informáticos indios, sí, pero nada de niños, nada de quedarse a formar familia y vivir entre nosotros más allá de su contrato). Por eso, una condición tan necesaria del proceso de integración como el ejercicio del derecho de reagrupamiento familiar, no es reconocida como tal, sino como un problema, como una vía no deseada de entrada de seudoinmigrantes (pues sólo son familiares del trabajador, del verdadero inmigrante, que es el trabajador). Por eso no se plantea la prioridad de las condiciones de residencia estable o de verdadera libertad de circulación en los dos sentidos. Por eso la insistencia en que los derechos que corresponde reconocer son sólo los derechos humanos universales y aún estos fuertemente restringidos. Por eso, lo inconcebible de pensar al inmigrante como posible ciudadano[5].

Recordemos una obviedad en la que han insistido reiteradamente todos los expertos, como Sami Naïr[6]: no hay política de inmigración sin tres piezas, (a) una gestión legal de los flujos (gestión, que no dominio o control unilateral), respetuosa con los principios del Estado de Derecho, que parece exigir el reconocimiento de la equiparación de derechos, más allá incluso de los derechos humanos básicos[7], (b) un ambicioso programa de codesarrollo que asocie a los países de recepción con los países de origen y transforme a la inmigración en un factor beneficioso para esa dos partes y para los propios inmigrantes, que son los principales agentes de este proceso aunque lo olvidemos y, finalmente, (c) mecanismos –políticas públicas- de integración de los inmigrantes o de acomodación, como prefieren decir Ricard Zapata y Jeff Halper[8]. La discusión terminológica es interesante pero a veces estéril. Lo importante a mi juicio es conseguir lo que luego llamaré integración política, por utilizar una conocida terminología propuesta por Phillips y que otros prefieren denominar participación de los inmigrantes en la vida pública y en la sociedad civil en condiciones de igualdad.

Como veremos después, la agenda europea no parece encaminada a avanzar en esos tres ámbitos como prioridad. En lugar de ello, el pilar internacional (la política de convenios con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que tienen por destino la UE) parece orientado al objetivo de asociar a esos países exclusivamente en la función de policía de fronteras, conforme a la prioridad de esta política, que es la lucha contra la inmigración ilegal, contra las mafias. En

5. Es lo que lo señalan por ejemplo Bauböck (2001), o Castles y Davidson (2000).

6. Cfr. Naïr-de Lucas (1997).

7. Es difícilmente justificable, simplemente desde una concepción de la justicia coherente con los postulados liberales, sostener que la discriminación de derechos hacia los extranjeros pueda presentarse como justificada, más allá de argumentos meramente prudenciales. Esa tesis es incompatible con tomar en serio la universalidad de los derechos, la condición de todos los seres humanos como agentes morales y titulares de los mismos. Es lo que advierten, desde posiciones muy diversas, Balibar (1992), Carens (2000) o Ferrajoli (1998). Pero si superamos el corsé liberal, como nos proponen Benhabib (1996) o Young (1998), siguiendo a Honneth y Taylor e incluso Kymlicka, y así parece exigirlo el modelo de gestión democrática de las sociedades multiculturales, esto es, una democracia plural e inclusiva, entonces esa asimetría en derechos y ciudadanía es insostenible: cfr. Requejo (1999), De Lucas (2002).

cuanto a la integración de los inmigrantes, difícilmente se camina hacia ese objetivo si predomina la visión instrumental del inmigrante como *Gastarbeiter*, del trabajador invitado, como lo muestra el regateo del derecho al reagrupamiento familiar[9] o la segmentación de derechos sociales -no digamos de los políticos-, o la resistencia al reconocimiento de un status de residente permanente europeo equiparable a la ciudadanía para los inmigrantes asentados establemente. Todo ello se vincula a la primacía de un modelo policial de gestión de la inmigración que instituye una especie de carrera de obstáculos en la que además cabe la marcha atrás, la caída en la ilegalidad debido al círculo vicioso de permiso de residencia y trabajo y a la apuesta por esa ficción de que todos los flujos migratorios se produzcan por el cauce de la contratación desde los países de origen.

3. Los flujos migratorios en España.

La situación de nuestro país es particularmente interesante, pues constituye un ejemplo notable de la veloz transformación de un país de emigración a un país de tránsito y finalmente de inmigración.

En marzo de 2002 vivían en España 1.243.919 extranjeros con permiso de residencia, según el Ministerio del Interior, lo que supone el 3 % de la población total. Una población que, precisamente por el aporte de la inmigración, ha conocido su mayor aumento en los últimos treinta años. Hoy, la población oficial de España es de 41,1 millones[10]. A la población extranjera legal, habría que sumarle los indocumentados (las personas inmigrantes que han visto denegada su solicitud de regularización o aquellos que entraron en territorio nacional con posterioridad al 23 de enero de 2001). Podemos estar hablando de unas 250.000 personas o más[11]. En total pues, residen en España alrededor de un millón y medio de personas extranjeras, el 3,64 % de la población total.

Todavía estamos lejos de las cifras de extranjeros, en términos absolutos y relativos, que residen en otros Estados europeos (Francia 6,3%, Alemania 8,9%,

8. Cfr. Zapata (2002). Halper (2002).

9. La persecución y el regateo de los que es objeto el reconocimiento de este derecho se complementa con la extraordinaria paradoja que entraña el mecanismo de sospecha respecto a los denominados "matrimonios de conveniencia". Con agudeza y brillantez, Sánchez Lorenzo (2001) ha criticado la "contaminación romano-canónica" que supone ese argumento respecto al modelo de matrimonio civil más fiel a la Constitución.

10. Más exactamente, la cifra oficial del Padrón Municipal con fecha 1 de enero de 2001 es de 41.116.842 habitantes según la revisión del INE.

11. En el último proceso de regulación se presentaron 350.158 solicitudes. De estas unas 133.806 han sido denegadas o todavía esperaban, en marzo de 2002, una respuesta de la Administración. A estas 133.000 personas que, obviamente no han vuelto a sus países de origen, hay que añadir los inmigrantes que han entrado en el Estado Español con posterioridad al 23 de enero de 2001, y que por tanto, no pudieron acogerse al último proceso de regularización. Son inmigrantes que entraron, en su inmensa mayoría, como "legales" con un visado turista y un

Austria 9,1% o Bélgica 6,3%). No es menos cierto, que en los últimos años el número de residentes extranjeros legales ha crecido de forma importante, un 35,5 % desde principios de 2000 a marzo de 2002. En diciembre de 1999 residían legalmente en España 801.416 personas extranjeras. En marzo de 2002, eran 1.243.919 personas, siempre según las fuentes del Ministerio del Interior. Las razones de este aumento son básicamente dos. En primer lugar, una mayor intensidad del flujo migratorio particularmente de aquellos países que sufren recesión y crisis social y que, por otro lado, disponen de redes migratorias hacia y en España, un destino atractivo dado el período de intenso crecimiento de la actividad económica, en la actualidad más desacelerado. Es el caso de Ecuador, pero también de Colombia y, en los últimos meses, Argentina. La segunda causa del aumento de extranjeros es meramente estadística. Los cuatro procesos de documentación[12] realizados desde marzo de 2000 han permitido regularizar su estancia a buena parte de inmigrantes que ya estaban aquí y aparecen, por tanto, en las estadísticas oficiales. Entre marzo de 2000 y julio de 2001 se han presentado 621.131 solicitudes de extranjeros indocumentados. Aun descontando las duplicidades, la cifra es mayor que el número de residentes legales extracomunitarios en diciembre de 2000. Un número tan alto de irregulares nos indica, una vez más, dos evidencias. Por un lado, la dificultad de control de los flujos migratorios y el hecho que las fronteras más "tupidas" no imposibilitan al entrada, solo la hacen más cara y penosa. Además, la inmensa mayoría de esta bolsa de indocumentados entró en territorio nacional de forma legal, lo que nos debería alertar sobre los obstáculos para mantener el status de legalidad una vez que se encuentran en el país.

permiso de estancia de tres meses y qué, como sus antecesores en el proceso migratorio, buscaron hacerse con un contrato de trabajo o una oferta firme para regularizar su situación. Sin embargo, durante todo el año 2001, la Administración ha tenido una actitud muy restrictiva para conceder permisos de régimen general. Desde el 14 de enero de 2002, el Ministerio del Interior deniega sistemáticamente las peticiones de permiso de trabajo y residencia para residentes que ya se encuentran en España y presentan una oferta de trabajo firme (es decir, por régimen general, la vía normal al margen de los contingentes anuales). En otras palabras, en el momento de redactar estas páginas, llevamos más de un año con una posición extraordinariamente restrictiva del Ministerio del Interior para conceder permisos de residencia y trabajo a los inmigrantes que ya viven entre nosotros. Por lo tanto, buena parte de los que han entrado en el último año se encuentran en una situación de indocumentado. Todo ello nos hace avanzar la cifra de 250.000 personas indocumentadas. Una cifra que consideramos indemostrable pero más que verosímil, incluso conservadora dado lo explicado.

12. Los procesos de documentación a que hacemos referencia son diversos. Según el Ministerio del Interior se han realizado cuatro. En rigor, dos son procesos de regulación, el de 2000 y el de 2001, otro es una revisión de denegaciones del proceso de 2000 y el cuarto, una regularización parcial por procedencia nacional. El primero cronológicamente fue el proceso establecido por la Ley 4/2000 que se realizó entre el 21 de marzo y el 31 de julio de 2000 al que se presentaron 246.089 solicitudes. Posteriormente, fueron 24.884 los ecuatorianos regularizados "por razones humanitarias" dentro del Acuerdo de Inmigración España-Ecuador, como salida de la situación creada por el fracaso de la Operación Retorno a Ecuador. Más tarde, se realizó un reexamen de solicitudes denegadas en el proceso de 2000. Por último, en 200l el movimiento de solidaridad con los encierros de inmigrantes y de rechazo a la Ley 8/2000 forzó un nuevo proceso de regularización por "arraigo" que, fue, con diferencia el que suscitó más expectativas y solicitudes (350.158).

Lo que se trata de recordar con esas cifras es alguna obviedad, pero como sucede con frecuencia, obviedades que se pasan por alto. La primera, que no hay razones objetivas para sostener ningún mensaje de desbordamiento o acoso por los flujos migratorios. Pero es cierto que sí hay un dato para el fundamento objetivo de esa preocupación, como apunta Izquierdo[13], y es la rapidez del proceso de nuestra transformación en país de destino de los flujos, junto a la casi inevitable ausencia de dispositivos adecuados para gestionar esa transformación. Máxime cuando los flujos se diversifican y eso hace más compleja aún su gestión: se ha dado un cambio no sólo en el número, sino en la composición de la inmigración, en su perfil, en la creciente diversidad de situaciones y su mayor visibilidad social. Veamos algunos datos.

Se ha dado un cambio no sólo en el número, sino en la composición de la inmigración, en su perfil, en la creciente diversidad de situaciones y su mayor visibilidad social. La inmigración marroquí, con 247.940 personas legales, continua siendo el colectivo mayoritario por origen de procedencia. Dos de cada diez extranjeros documentados en España es marroquí. Pero junto a la ya tradicional presencia marroquí, las personas ecuatorianas se han afirmado como segundo colectivo en importancia. En general, ha aumento el mayor peso relativo de los latinoamericanos.

Por otro lado, frente al perfil típico del inmigrante de mediados de los años 90 que solía ser un hombre o una mujer sola, ha aumentado el número de familias. Tanto por efecto de la reagrupación familiar como por el hecho que, de forma creciente, la migración procedente de determinados países latinoamericanos es, en buena medida y desde el primer momento, una migración del grupo familiar que se realiza de forma escalonada. Es el caso, de forma muy destacada, de los nacionales de Ecuador en los últimos dos años. Otro indicador de la importante presencia de familias, un factor básico en la caracterización sociológica de las migraciones, es el número creciente de menores inmigrantes escolarizados. En el curso 2000-2001 se escolarizaron en España 133.000 menores extranjeros, el 60% en infantil y primaria. La escolarización de los menores extranjeros se realiza en colegios públicos en proporción mucho más elevada que en entre los menores autóctonos (un 77% para los primeros, por un 67% para los segundos).

La inmigración extracomunitaria se concentra territorialmente en las zonas de mayor riqueza, actividad económica y población. En España, la población extranjera continua residiendo –de forma muy mayoritaria—a lo largo del eje Mediterráneo (Catalunya, País Valencia, Murcia y Andalucía), el enclave central que constituye Madrid y las Islas Baleares y Canarias. Sin embargo, y éste es otro indicador de interés, la inmigración se ha extendido al conjunto del territorio. Hoy residen inmigrantes en muchos pueblos del interior y en comarcas deprimidas.

13. Izquierdo (2002)

Cosa que por otro lado, no debería sorprendernos, ya que la instalación de inmigrantes en pueblos en recesión, operación fomentada por bastantes Ayuntamientos, no hace sino plasmar la máxima según la cual los inmigrantes cubren los nichos laborales y residenciales que los nacionales abandonan.

Y además una inmigración que ha aumentado su "visibilidad social". Tanto por su número, como por su concentración relativa en comarcas y barrios. Hoy, todas nuestras grandes ciudades tienen su barrio o barrios "multiculturales" (Lavapies en Madrid, El Raval en Barcelona, Russafa en Valencia, etc.). Son más visibles, también, en la medida que aumenta una inserción residencial de convivencia cotidiana con autóctonos, y una mayor utilización de los espacios y servicios públicos. Hay una mayor relación cotidiana con personas inmigrantes en la puerta de las escuelas, la sala de espera del centro de salud o del centro de servicios sociales, a pesar de que dicha relación no pase de la indiferencia cortés que caracteriza a la coincidencia en la multitud anónima moderna. Obviamente, este efecto de visualización social del otro no se da si estamos en un contexto de segregación socio-residencial, como sería el modelo de El Ejido. Pero sobre todo, el principal factor que explica el aumento de la "visibilidad social" de la inmigración es que constituye un tema de debate político y social, en muchos casos caracterizado como "problema", y que centra la atención de los medios de comunicación.

Por último, y sin ánimo de ser exhaustivos, hay que resaltar la diversidad de situaciones que se dan dentro de ese genérico, "la inmigración", que tanto utilizamos. Una fuente de heterogeneidad la constituyen los diversos colectivos con sus diferencias de procedencia, cultura y lengua, composición interna y estrategias de adaptación e inserción aquí. Otra fuente de diversidad son las diferentes situaciones de arraigo, de cohabitación e interrelación entre poblaciones y de funcionamiento social.

Dassetto establece tres momentos del "ciclo migratorio", el proceso por el cual las personas y grupos inmigrantes entran, se establecen y se implantan en otros Estados. Un primer momento corresponde a la figura del *gastarbeiter*, trabajador invitado, y la marginalidad social. Un segundo momento a un proceso de asentamiento y arraigo (establecimiento de residencias estables y relaciones vecinales, constitución de familias y menores). El tercer momento, corresponde a una inmigración ya arraigada que se presenta como elemento permanente del espacio social y que plantea el reconocimiento como tal y la "co-inclusión, donde cada una de las partes en presencia está inducida a incluir a la otra, en las prácticas sociales y en el imaginario organizado del que dispone cada actor" [14].

En España, tenemos personas y grupos inmigrantes en los tres momentos a que hace referencia Dassetto para la experiencia europea. Una parte de la inmi-

14. Dasseto, (1990).

gración está ya asentada y acomodada, con inserción laboral sólida, familia, residencia permanente o con acceso a ella y, en términos generales, con ámbitos residenciales no segregados. Otra parte de hombres y mujeres inmigrantes, están en fase de asentamiento. Y, una tercera parte, de muy difícil cuantificación, constituida por los que acaban de llegar, unos los menos con un permiso inicial, otros, los más sin ese documento y que, por tanto, inician el largo y penoso proceso de encontrar un trabajo, legalizar su estancia y no fallar en las renovaciones de los sucesivos permisos.

Heterogeneidad de situaciones, también, en función de los diversos contextos locales que, junto con las redes, modulan unos determinados tipos de inserción u otros. Obviamente, los factores estructurales e institucionales (mercado de trabajo, normativa, trato institucional) son relativamente homogéneos en todo el territorio estatal. Pero su concreción, plasmación y resultado están muy condicionados, como posibilidad y como límite, por las características de los contextos locales y el tipo de relaciones sociales que se establecen. Dicho de otra forma, tenemos en la piel de toro, una amplia variedad de modalidades de inserción. Desde la "integración a la catalana" que insiste en la convivencia residencial, al modelo de El Ejido centrado en la segregación socio-espacial.

Tenemos, sí, una inmigración heterogénea, pero que a pesar de sus diferencias la podemos caracterizar como una inmigración permanente, dado el número de familias, de menores, el grado de inserción laboriosamente conseguido por muchos y muchas y la voluntad generalizada, incluso de los recién llegados, de labrarse aquí un porvenir mejor. Dicho de otra forma, como señala Cachon[15], con el siglo XXI aparece la "España inmigrante" y se presenta, ante la otra España, como un hecho social central y/o un problema social insoslayable. Una u otra caracterización depende de quien las realiza, no de los aspectos "objetivos" del fenómeno.

Dada la heterogeneidad de situaciones se plantean, de forma simultanea, los retos y problemáticas correspondientes a los tres momentos del "ciclo migratorio". La cuestión de una adecuada gestión de la bolsa de indocumentados, facilitando su regularización y reduciendo los factores institucionales que generan indocumentación "sobrevenida". Otro núcleo de problemáticas hace referencia al proceso de asentamiento y arraigo: la necesidad de viviendas, la inserción residencial que se realiza y las relaciones vecinales que se establecen, la escolarización de los menores. Además, tenemos planteados ya algunos de los debates que corresponden a una inmigración ya arraigada: la co-inclusión de los nuevos vecinos, la cuestión de la ciudadanía y la gestión del multiculturalismo.

15. Cachon, (2001)

4. Etapas en las políticas de inmigración en Europa.

Comencemos recordando la dificultad para hablar propiamente de una política europea de inmigración. Una primera y muy importante es de orden normativo: la propia UE no considera hoy por hoy que esta sea una política comunitaria strictu sensu. De acuerdo con el título V del Tratado de Amsterdam de 1999, hasta el 1 de mayo de 2004 no debería entrar en vigor los elementos de una política europea en ese sentido por lo que se refiere a inmigración. Lo cierto es que sólo en el ámbito de asilo, libre circulación de personas y lucha contra la inmigración ilegal se podrá hablar de políticas europeas a partir de esa fecha. Los elementos más importantes de una política de inmigración escapan a ese compromiso que además no afectará ni al Reino Unido, ni a Irlanda ni Dinamarca. Pero además de esa razón normativa hay otras de hecho que no podemos ignorar: la primera y fundamental es que la historia de los países miembros en su relación con los flujos migratorios es muy diversa: no es lo mismo los que cuentan con un pasado colonial inmediato y fuerte e incluso hoy mantienen lazos estrechos con sus antiguas colonias (Francia, Reino Unido, incluso Holanda), que los que carecen de esos vínculos. Pero hay países con lazos estrechos por otras razones, como España con América latina. Las necesidades de mercado de trabajo interno son muy diferentes en Italia, Portugal, Finlandia o Noruega. La tradición de asilo de Suecia, Holanda, Francia o Alemania los hace diferente de los demás, y a su vez es muy diversa entre sí. ¿Y qué decir de las diferencias entre los flujos migratorios que reciben Grecia o Bélgica? ¿Cómo comparar la situación de los países de tránsito o de frontera exterior con los de destino final?

Pero, además, una verdadera política europea de inmigración debiera acometer la actuación en los tres órdenes que hemos recordado en el apartado 1.3. Y lo cierto es que no parece que la agenda europea, sobre todo después de los acontecimientos del 11-S, esté encaminada a avanzar en esos tres ámbitos, en particular en políticas de integración y tampoco considera una prioridad el codesarrollo. Recordaré que el pilar internacional de la política de inmigración exige institucionalizar programas que, más allá de la mera cooperación bilateral o multilateral en la gestión de los flujos, posibiliten el modelo de codesarrollo a través (con ocasión de) la inmigración, esto es, que asocien a los países de recepción con los países de origen y transformen a la inmigración en un factor beneficioso para esa dos partes y para los propios inmigrantes, que son los principales agentes de este proceso aunque lo olvidemos. En lugar de ello, el pilar internacional (la política de convenios con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios que tienen por destino la UE) parece orientado al objetivo de asociar a esos países exclusivamente en la función de policía de fronteras, conforme a la prioridad de esta política, que es la lucha contra la inmigración ilegal, contra las mafias. Se ha recuperado la primacía de un modelo policial de gestión de la inmigración centrado casi exclusivamente en la lucha contra la inmigración ilegal y que contamina con su lógica de orden público todos los objetivos de la política de inmigración. Y esta

percepción no es fruto de una crítica aislada: así ha sido denunciado, por ejemplo, en la Declaración de Quito, adoptada con ocasión del "Primer Encuentro Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones", que reunió a representantes de ONGs y diferentes agentes de la sociedad civil de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Paraguay, Chile y Argentina, durante los días 14 y 15 de Agosto del 2002 y de modo más reciente, como señalaré, en el foro social europeo de Florencia hace tan sólo un par de semanas. En ambas instancias se ha insistido en la necesidad de recuperar la Política de inmigración como prioridad en la agenda política de la UE, más allá del compromiso de la cumbre de Laeken de diciembre de 2001 y frente a la grave inflexión experimentada por la UE y buena parte de sus Estados miembros, simbolizada en el primer caso por el Libro verde de la Comisión europea de abril de 2002 sobre política común de repatriaciones y, sobre todo, los acuerdos del Consejo Europeo de Sevilla de junio del mismo año. Y por lo que se refiere a los países miembros de la UE, por modificaciones legislativas que desarrollan esta obsesión securitaria en la que han quedado enmarcadas las políticas de inmigración y que en ocasiones amenazan con propiciar la falacia de identidad entre flujos migratorios (sobre todo si se trata de países árabes o islámicos) y riesgo terrorista, lo que justifica la adopción de medidas restrictivas en el reconocimiento y garantía de los derechos de los inmigrantes y la supeditación de toda colaboración con los países de origen de la inmigración a cláusulas de contención eficaz del peligro terrorista que se convierten en asociación de dichos países en las funciones de policía de fronteras, presididas por la misma lógica.

En efecto, desde el 12 de septiembre, y ante la prioridad absoluta de esa "guerra" contra el terrorismo, las políticas de inmigración han desaparecido -al menos como prioridad- de la agenda política europea, salvo en su vinculación a las cuestiones de *home policy*, o, para decirlo con más claridad y precisión, en su conexión con la dimensión de seguridad y orden público, una clave de interpretación del fenómeno migratorio que la UE parecía haber empezado a superar tras la cumbre de Tampere de 1999 y tras la importante propuesta del Comisario Vitorino en su Comunicación 757 final (22 noviembre 2000), en buena medida asumida en el Dictamen 365/2002 del Consejo Económico y Social Europeo, de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, "Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada"), al desarrollar el concepto de integración cívica como eje a su vez del Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes. Ahora la inmigración aparece sobre todo en clave de la inmigración ilegal y sus riesgos hasta el punto de que la dimensión de integración y la cooperación internacional (salvo en las funciones de policía) han pasado al baúl de los recuerdos ante la prioridad de prioridades, la seguridad.

Semejante inflexión en la "política" de inmigración, lejos de contribuir a la victoria en la batalla frente al terrorismo, la dificulta. La estigmatización de la

inmigración que trata de llegar a la UE, al menos de una parte importante de ella, la que procede del sur y del oriente del Mediterráneo y de países africanos con fuerte tradición islámica, es un elemento que ahonda esa "globalización de la rabia" que es un factor cuyas causas se deben eliminar si de verdad nos tomamos en serio el combate contra las nuevas formas de terrorismo internacional. En particular, el síndrome securitario que está alcanzando la dimensión de un reflejo condicionado cada vez que se menciona la cuestión de los flujos migratorios que proceden de diferentes países del continente africano y en particular del Magreb, crece, hasta alcanzar casi el grado de obsesión, reforzado por el viejo diagnóstico del "conflicto de civilizaciones", y todo ello se concreta en el *fobotipo* del inmigrante de la ribera sur, identificado en términos acríticos y generalizantes -pero sumamente eficaces ante la opinión pública- como fundamentalista islámico y terrorista. Frente a él, (Sartori *dixit*), no vale el discurso de la ciudadanía, la democracia y los derechos, por su carácter *inasimilable* e *incompatible* (una argumentación que pasa desde el diferencialismo cultural -que es el mensaje del nuevo racismo- a la justificación de discriminaciones inaceptables en su status jurídico y político).

En la UE, como decía, los datos más significativos son la paralización de las iniciativas de la Comisión, y en particular de las propuestas formuladas en la Comunicación a la Comisión Europea (COM 757) del Comisario de Justicia e Interior A. Vitorino de noviembre de 2000, presididas por el objetivo de integración basado en la equiparación de derechos y el acceso a un status homologable al de ciudadanía, junto al giro de ésta en su libro verde "Una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales" de abril de 2002, los acuerdos del Consejo Europeo de Sevilla de 21 y 22 junio de 2002 que se centraron en lucha contra la inmigración ilegal, gestión coordinada de fronteras exteriores, integración de la política de inmigración en la política exterior y estrategia única de asilo. De hecho, la prioridad es la política común de repatriaciones, y la asociación en la policía de fronteras a los países terceros, aunque al final se sustituyó la increíble propuesta de sanciones a países terceros por un sistema de incentivos económicos y la cláusula de cooperación policial en cualquier futuro convenio. Ya no preocupa como prioridad integrar a los inmigrantes que recibimos y que necesitamos: Basta con leer el Dictamen 365/2002 del Consejo Económico y Social Europeo, que desarrolla el concepto de integración cívica, para darse cuenta de lo lejos que estamos de la política de integración.

En los países de la UE, además del caso de España, podemos recordar las ejemplos de Reino Unido, Italia, Dinamarca, Austria, Portugal.

Reino Unido: En primer lugar, la aprobación en el Reino Unido, el 14 de diciembre de 2001, de la nueva y dura ley antiterrorista impulsada por D.Blunkett, Ministro de Interior del gobierno Blair, demuestra los riesgos de la estrategia nacida el 12 de septiembre de 2001. Esa ley permite la detención indefinida de extran-

jeros sospechosos de terrorismo, sin que la policía deba ponerlos a disposición del juez antes de 72 horas, es decir, rompe con el principio de *habeas corpus* que rige en ese país desde 1679. Además, su aprobación ha exigido la suspensión del artículo 5 del Convenio Europeo de derechos humanos, apenas 13 meses después de su incorporación a la legislación nacional. Para ello, el Gobierno ha tenido que alegar que el Reino Unido se encuentra en una de las situaciones previstas en el artículo 15 del mismo Convenio, "emergencia pública o estado de guerra". ¿Y a quién se va a aplicar esta legislación de excepción? Siguiendo los pasos del Fiscal General Ashcroft, que ha desarrollado con inusitada dureza las posibilidades abiertas por la *U.S. Patriot Act* en los EEUU, los destinatarios son los emigrantes que tengan vinculación con el mundo árabe o la confesión islámica (en el caso de los EEUU el principio de sospecha se extiende a todos los extranjeros residentes con esas características, incluso, aunque tengan condición de ciudadanos), que se sitúan así en el punto de mira de la estrategia desplegada en la *guerra antiterrorista*, que hace del hecho de inmigrar una condición de sospecha. Además de la quiebra del Estado de Derecho que supone la Emergency Act de 2001, podemos señalar algunas recientes iniciativas de la administración Blair: el anuncio de la utilización de la Royal Navy y la RAF para controlar y deportar a los sin papeles, la política de sanciones para los países que no acepten repatriaciones, la pretensión de deportar automáticamente a los inmigrantes ilegales a los que no se conceda derecho de asilo, la propuesta de que los hijos de los asilados vayan a colegios separados y la concentración a los solicitantes en centros en lugar de libertad de residencia.

Italia: nueva ley (Fini/Bossi) aprobada en junio de 2002 que crea el delito de inmigración clandestina; la pérdida de trabajo conlleva expulsión; circularidad de los permisos de residencia y trabajo. Incluye la práctica de fichar a los inmigrantes y tomar sus huellas dactilares (al igual que EEUU).

Dinamarca: a finales de mayo 2002, el gobierno Rasmussen (con el apoyo del ultraderechista Partido del Pueblo) amplia de 3 a 7 años el plazo para obtener residencia, exige pasar un examen de danés y otro de ciudadanía para otorgar la nacionalidad, endurece la reagrupación familiar y agiliza las expulsiones de inmigrantes y refugiados. Los clandestinos no tienen derecho a tramitación de solicitudes. Hasta los 7 años de residencia no se tiene derecho a las ayudas de la Administración. La denegación de entrada supone expulsión automática, sin plazo de recurso de 15 días. (se han producido fuertes protestas de ACNUR y de Suecia, Francia y Bélgica).

Austria: en junio 2002 se aprueba la ley que impone la obligatoriedad de aprender alemán a partir de 1 enero 2003 y a los residentes desde 1 enero 98 (salvo ejecutivos y altos cargos) . Si en 4 años no aprenden el idioma, pierden residencia. Si no se siguen las clases se pierde toda ayuda social y de desempleo y también se puede perder la residencia.- El estado sufragará la mitad del coste de aprendizaje.

Portugal: junio de 2002 ley que limita concesiones de visados sólo desde los países de origen, incluye examen antecedentes penales y expulsión de quienes no tengan contrato de trabajo anterior a la última regularización.

Podríamos sumar algunos datos más. En aras de la brevedad expositiva, dejo apuntados esos rasgos para detenerme en un ejemplo que nos atañe directamente, el caso español.

5. Principios y objetivos de las políticas de inmigración en España

Como he tratado de recordar, el primer test de adecuación de una política de inmigración remite a la legitimidad. Es decir, que el acento no debiera ponerse exclusiva ni prioritariamente en términos de eficiencia, sino en términos de legitimidad, porque esa es la condición sine qua non. La condición para hablar no ya de pacto de Estado, sino simplemente de política de inmigración es aceptar requisitos mínimos de legitimidad de esas políticas, que remiten a su conformidad con los principios y reglas del Estado de Derecho y de la democracia, y por ello en primer lugar al reconocimiento y garantía de los derechos humanos. Después, hay que añadir, por supuesto, criterios de conveniencia y eficacia, de beneficio de todas las partes adecuadas, de políticas sostenibles, pero estas consideraciones no pueden primar sobre aquellas.

Pues bien, parece claro que, pese a la evolución de los instrumentos de política de inmigración en nuestro país, en los últimos 15 años, esa cuestión no se ha tomado en cuenta de modo riguroso. Como tendremos ocasión de examinar más adelante, podemos distinguir tres etapas: (1) la inicial (L.O. 7/1985), momento en que se opta por un régimen de amplia discrecionalidad de la administración, con la mira puesta en la capacidad de control de flujos, o, para ser más claros, en su contención, pues todavía la inmigración es vista sobre todo como un fenómeno que afecta a nuestro vecinos europeos y debemos contribuir a su regulación, y por eso el sistema de sanciones era el núcleo fundamental de la ley. (2) A partir de 1988 comienza una segunda etapa, pues se toma conciencia de la presencia estable de la inmigración en nuestro país y se abordan las primeras medidas de gestión de esa presencia, como la proposición de 1991 de medidas y objetivos de política migratoria, el Plan nacional de integración y participación de los inmigrantes de 1994, la reforma del reglamento de la ley en 1996 y sucesivos procesos de regularización. (3) Así se llega a la L.O. 4/2000 que plantea como objetivo básico la integración social de los inmigrantes sobre la base de un principio de progresiva igualdad, aunque mantiene el modelo de inmigrante económico/trabajador de temporada, sujeto siempre a la preferencia nacional. Pero esa ley es reformada en pocos meses por la L.O. 8/2000 que es la base del régimen actual, que a juicio de muchos peca precisamente de lo que denunciábamos al principio: tiene un importante déficit de legitimidad, de coherencia con los principios del Estado de Derecho y con la propia Constitución, así como con algunos de los instrumentos

jurídicos internacionales en materia de derechos humanos que son parte de nuestro propio ordenamiento jurídico en virtud de lo que dispone el artículo 10.2 de la Constitución española de 1978. De nuevo, en lugar de aspirar a construir políticas de inmigración, se cae en la tentación de "hacer política" con la inmigración, "hacer política" en el sentido de convertir la inmigración en instrumento de la lucha política en su dimensión electoralista, partidista. Se vuelve a un modelo de gestión que traduce una visión instrumental, sectorial, parcial, miope y egoísta. Una visión que, como se ha repetido hasta la saciedad, reduce la inmigración a una cuestión estadística, el porcentaje de mano de obra que necesita coyunturalmente el mercado de trabajo, cuando no una cuestión de orden público, de riesgo para la seguridad o, aún peor, para la identidad -empezando por la democracia y los derechos humanos-. En uno y otro caso, hace de la inmigración un problema-obstáculo y la convierte en baza electoral, con resultados indiscutiblemente negativos. Hay varios elementos que debieran examinarse: habida cuenta de la heterogeneidad de situaciones se plantean, de forma simultanea, los retos y problemáticas correspondientes a los tres momentos del "ciclo migratorio". También, la cuestión de una adecuada gestión de la bolsa de indocumentados, facilitando su regularización y reduciendo los factores institucionales que generan indocumentación "sobrevenida". Otro núcleo de problemáticas hace referencia al proceso de asentamiento y arraigo: la necesidad de viviendas, la inserción residencial que se realiza y las relaciones vecinales que se establecen, la escolarización de los menores. Además, tenemos planteados ya algunos de los debates que corresponden a una inmigración ya arraigada: la co-inclusión de los nuevos vecinos, la cuestión de la ciudadanía y la gestión del multiculturalismo. Pero los factores más visibles del debate actual son dos: la criminalización de la inmigración, presentada como ejército de reserva de la delincuencia, y la culturalización del debate en términos de estigmatización de la diferencia cultural. Veamos ambos argumentos.

Una escuela de sociología de la inmigración francesa (Taguieff, Wieviorka, entre otros) ha mostrado como en un espacio urbano y social degradado, la *banlieue* castigada por la recesión y el paro de los años 80 y primeros de los 90, el conflicto con la inmigración tiende a incrementarse y a adoptar tres manifestaciones. La inmigración es vista como una competencia desleal por recursos escasos como un buen trabajo fijo, una vivienda o adecuados equipamientos. En segundo lugar, la inmigración se vincula con la degradación de la convivencia y la inseguridad ciudadana, alimentada por la pequeña delincuencia. Por último, pero no menos importante, la inmigración es vista como una amenaza para la propia identidad cultural, nuestra forma de "vivir" y "entendernos" como franceses (españoles, europeos o occidentales).

Hace cinco o cuatro años, estos "problemas" relacionados o atribuidos a la inmigración y que ocupan un lugar preferente en el discurso de fuerzas como le Front National de Le Pen, tenían un lugar muy secundario en el debate social en España. No quiere decir que no existieran. O, incluso, que en contextos concretos

no se produjeran conflictos de este tipo. Sólo basta recordar los hechos de Ca N'Anglada en julio de 1999, que precedieron a los sucesos de El Ejido ya en 2000[16]. Sin embargo, y es lo que pretendemos subrayar, no tenían la dimensión de problema social importante, de ámbito estatal. Sin embargo, hoy sí lo tienen dos de ellos: la inseguridad ciudadana que aumenta de la mano de la inmigración y el problema cultural que comporta la inserción de inmigrantes con muy distinta cultura, como la musulmana.

La inseguridad ciudadana constituye un problema que genera inquietud creciente entre la opinión pública y una atención preferente, aunque mucha veces sesgada, de nuestros gestores públicos y de la opinión "publicada". Los estadísticas policiales sobre delitos subrayan dos hechos. Los delitos y faltas han aumentado un 10,52 % en 2001, respecto al año anterior. El Ministerio del Interior considera que en la base de este aumento está el incremento de la población extranjera, particularmente la indocumentada. Para abonar esas tesis se han difundido estadísticas espectaculares: siempre según el Ministerio del Interior, el 50% de los delitos cometidos en 2001 lo fueron por extranjeros que, además, constituyeron el 46,3% de los reclusos en prisión preventiva ese mismo año. La vinculación entre delincuencia e inmigración en las estadísticas sobre delincuencia no es univoca y pueden proporcionar porcentajes distintos según los criterios utilizados (número de detenciones, número de delitos, tipo de delitos, por ejemplo). En cualquier caso, parece un hecho que el número de extranjeros relacionados con actividades delictivas ha crecido. A las frías cifras hay que añadir el impacto de noticias de crímenes y atracos atribuidos a bandas y mafias extranjeras (colombianos, albano-kosovares, rusos, ..). Sin embargo, lo que realmente nutre las estadísticas oficiales son los pequeños robos y actos delictivos propios de la pequeña delincuencia, vinculados a intentar sobrevivir en una situación de marginación, y que son los que generan un malestar popular ampliamente extendido.

Por otro lado, cuando se habla de "delincuentes" extranjeros como un todo se soslaya, al menos, dos tipos sociales muy distintos. Los extranjeros delincuentes profesionales que son pocos, ya lo eran en su país y se mueven con dinero y medios. Los otros, la inmensa mayoría, se han "hecho delincuentes" aquí en situaciones vinculadas a la indocumentación, el paro o el trabajo irregular, a necesidades materiales y psico-sociales no cubiertas y la vivencia de una situación sin salidas. Es decir, entre los extranjeros extracomunitarios, de forma similar a los

16. En Ca N'Anglada, barrio donde se concentra la inmigración en Terrasa, se dio en julio de 1999 un estallido de violencia racista contra los marroquíes que duró tres días. Los sucesos de Ca N'Anglada responden al modelo que comentamos de difícil convivencia entre autóctonos e inmigrantes, en barrios degradados, con altas cifras de paro, graves carencias de equipamiento, alquileres baratos, concentración de inmigrantes, movilidad social descendente, crispación y conflicto. Cfr. Alvarez Dorronsoro/Fumanal, (2000). Por el contrario, el conflicto en El Ejido responde a otra realidad, de riqueza y de segregación socio-espacial. Sobre ello, Martínez Veiga (2001); Martin, (2002). Obviamente hay elementos comunes, tanto en la dinámica que adquiere el conflicto como en las razones que intentan legitimarlo.

gitanos en España o los negros en Estados Unidos, la delincuencia correlaciona con la marginación y la exclusión[17].

Ante un fenómeno complejo y negativo como es la inseguridad ciudadana, la tentación populista de ofrecer soluciones fáciles a problemas complejos parece difícil de vencer. Aunque las soluciones fáciles, siempre pasan factura como constata el fenómeno del Front National francés. Una solución fácil es disponer, o construir, una "cabeza de turco": algo o alguien sobre quien atribuir las responsabilidades de nuestros problemas y males. Nos permite simplificar la realidad, haciéndola más comprensible y cómoda. Facilita eludir nuestros problemas al situar la responsabilidad de éstos fuera del grupo. Se reduce la complejidad de fenómenos, como la delincuencia, a una secuencia causa-efecto que identifica un responsable al que se considera enemigo, centra los objetivos de la acción en él, y facilita unificar al grupo frente al supuesto generador de la inseguridad ciudadana. Toda "cabeza de turco", así definida, es una construcción social. La inmigración como nuestra particular "cabeza de turco" sobre la que descargar fracasos, iras y frustraciones relacionadas con la inseguridad ciudadana, se esta construyendo con los siguientes elementos centrales.

En primer lugar, buena parte de la información sobre inseguridad y el conjunto de medidas más publicitadas por el Gobierno se centran en la inmigración. Los juicios rápidos a inmigrantes que el gobierno propuso, la expulsión de indocumentados acusados de delitos, la operación LUDECO... se dirigen a las personas extranjeras, obviando que, incluso dando por buenas las estadísticas oficiales, la mitad de los delitos y faltas cometidos en 2001 lo habían sido por nacionales. Se establece así un nexo entre inseguridad e inmigración. En segundo lugar, se simplifica una realidad compleja como es la inseguridad. No se abordan aspectos, señalados por los mismos sindicatos policiales, como la reducción relativa de efectivos en los últimos años o la inadecuación de medios. No hay una reflexión crítica sobre el fracaso de los dos sucesivos planes del Ministerio del Interior, o sobre los mecanismos contra la delincuencia contemplados. Parece que no hiciera falta. La responsabilidad se deriva "fuera": se atribuye al aumento de inmigrantes y a la sensación de impunidad por el lento y excesivamente garantista funcionamiento de la Justicia[18]. En tercer lugar, en las soluciones ofertadas y en las explicaciones que las legitiman priman las medidas policiales y la lectura autoritaria. Un mayor

17. Según el estudio de la oficina del *Sindic de Greutges de la Comunitat Valenciana* las actividades delictivas de extranjeros correlacionan, de forma muy mayoritaria, con situaciones de indocumentación, sin familia, con escasos recursos de relaciones y con necesidades básicas muy precariamente cubiertas.

18. La sensación de impunidad en los pequeños delitos se atribuye a que, por la levedad de la pena que le corresponde, los jueces no suelen decretar el ingreso en prisión. Como medidas específicas frente a este problema el Ministerio del Interior defiende el criterio de "tolerancia cero" con los multirreincidentes (lo que supone ingreso en prisión preventiva y endurecimiento de penas) y realización de juicios rápidos.

control y eficacia represiva puede incidir favorablemente frente a mafias delictivas. Pero se supone, al menos de acuerdo con la política social europea, que un tratamiento integral de la delincuencia debe considerar las causas sociales que la generan y plantearse su modificación, particularmente en los fenómenos de pequeña delincuencia vinculada a situaciones de marginación. Y ello requiere fundamentalmente de medidas socio-preventivas.

La vinculación entre inmigración y un mal o perjuicio social (en este caso, la inseguridad); la simplificación populista de problemas complejos; la preeminencia de las medidas policiales sobre las sociales... todo ello conforma un cuadro favorable a la emergencia de lógicas xenófobas, como la que legitimaba la Operación LUDECO. Esta operación supone un conjunto de medidas de vigilancia, control y agilización de sanciones dirigidas específicamente hacía los nacionales ecuatorianos y colombianos en nuestro país[19]. La operación vulnera derechos fundamentales de las personas ecuatorianas y colombianas, así como principios rectores de nuestra convivencia (su libertad de circulación, de no ser detenido de forma arbitraria, el principio de igualdad y no discriminación). Por otro lado, la Operación LUDECO da un tratamiento colectivo a colombianos y ecuatorianos. Su pertenencia a un grupo sospechoso hace que todos sus miembros sean tratados como tales. Se trata y se juzga a las personas no por sus acciones sino por el grupo al que pertenecen.

En esta lógica xenófoba podemos distinguir varios elementos. Uno, la construcción de un grupo “sospechoso”, por su real o imaginaria vinculación con alguno de nuestros males. Dos, la aplicación a este grupo de medidas especiales que pueden tener diversas justificaciones (por “principio de precaución” por ejemplo). En tercer lugar, se trata a los miembros del grupo no por sus actos individuales sino por los rasgos que nosotros atribuimos a su grupo. La definición del grupo, así como los rasgos asociales o indeseables que se le asignen, pueden variar. En el caso de la Operación LUDECO, el grupo está definido en términos de nacionalidad de origen (ecuatoriana y colombiana). Pero las definiciones del grupo sospechoso pueden modificarse desde el origen nacional a la religión o la tradición cultural por ejemplo. Se trata de la misma lógica que recientemente llevo a un eurodiputado de la Liga Norte italiana, en aplicación del “principio de precaución”, a solicitar “el cierre temporal de fronteras a los musulmanes” por el posible peligro de “células dormidas” islámicas. La misma lógica que legitima hoy

19. Legitimada por la atribución de "un mayor potencial de actividades delictivas" entre colombianos y ecuatorianos, una de las medidas más polémicas de la operación LUDECO es la retención y conducción a comisaría de los ecuatorianos y colombianos que se encuentren irregulares o cuya identidad y documentación presente "dudas". Allí, en aplicación de la ley 1/92 sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (conocida como *ley Corcuera*) a los inmigrantes retenidos se les abre ficha, se les toma las huellas digitales de los diez dedos y una fotografía, que se digitaliza y se pasa a un banco de datos específico centralizado a nivel estatal.

fichar a colombianos y ecuatorianos nos puede servir mañana para musulmanes o inmigrantes de origen árabe.

El segundo resultado perverso ha sido la mixtificación de la dimensión cultural del fenómeno de la inmigración y la aparición en el debate de una estigmatización de la diferencia cultural en términos que, en la práctica, apoyan una visión fundamentalista que paradójicamente es la que se dice precisamente criticar. Y el ejemplo más claro es lo sucedido con la inmigración que puede vincularse al Islam, sin tener en cuenta en absoluto, como han explicado entre nosotros Lacomba, Alvarez, Bolado o Moreras, la pluralidad de esa inmigración y de la práctica del islam, más aún en el caso del islam que emigra a Europa. Lo que es más grave es que se propicia un discurso sobre la integración que es perverso, pues identifica en realidad integración con asimilación, sustancializando en términos casi metafísicos las identidades culturales incompatibles (si no asesinas) de los inmigrantes, al menos de los vinculados al Islam. El discurso de Sartori[20], que aplica a la inmigración de esa procedencia cultural las pautas trazadas por Hungtinton, es el modelo de esta argumentación a nuestro juicio perversa: comoquiera que los inmigrantes que se identifican por esa vía, la procedencia religioso-cultural (mediando, por cierto, falacias argumentativas como la de generalización, al trasladar características atribuidas al todo a los individuos que serían los supuestos elementos de ese todo) son incompatibles con los principios del pluralismo, los derechos humanos y el mercado, la receta es simple: han de renunciar a todo ello si quieren quedarse aquí, y en ningún caso pueden aspirar a la ciudadanía y a la igualdad de derechos.

Desde luego, el debate remite a una cuestión más amplia, la del propio debate sobre las sociedades multiculturales que está viciado si no se admite que su razón de ser no es cultural, sino de orden político o, como mucho, normativo. Por supuesto que la base es cultural, pero la dificultad no está en la existencia de diversidad cultural, sino en el patrón desde el que se gestiona esa diversidad. La dificultad se presenta cuando ese patrón pretende negar su objeto, haciéndolo desaparecer (ocultando, segregando o eliminando los factores de multiculturalidad). Esto es lo que sucede cuando se habla de culturas -y sobre todo de identidades culturales- en términos de esencias puras, inmutables, excluyentes, lo que no sólo sucede desde la trinchera reivindicativa, sino también desde la mayoritaria, cuando adopta la versión defensiva contra la invasión, sobre todo porque se piensa que la nuestra es la cultura, la verdadera, la única compatible con la democracia y los derechos humanos. El resultado es jerarquizar y excluir y de ese modo se dramatizan su alcance y consecuencias, en términos de incompatibilidad. Y de nuevo exclusión.

20. Sartori, G (2001 a y 2001 b).

Es decir, paradójicamente, como apuntábamos, detrás de quienes critican la deriva fundamentalista del multiculturalismo, en no pocas ocasiones hay un análisis fundamentalista del fenómeno de la multiculturalidad, porque adopta los elementos del fundamentalismo cultural, esa versión contemporánea del racismo que ha sido denunciada entre otros por V. Stolcke y que estaría presente en las tesis de Hungtinton y, obviamente, en las de Sartori. Una posición que, al contrario de lo que pretende, al presentarse como defensora de lo más valioso, la democracia, el pluralismo frente al cáncer del multiculturalismo, es radicalmente incompatible con la democracia y el pluralismo en serio.

Lo que cabe ahora es preguntarse por las posibilidades de habilitar otro modelo de política de inmigración y, en particular, de un modelo centrado en el objetivo de integración de los inmigrantes. Intentaré ofrecer algunos argumentos al respecto a partir de las posibilidades que nos ofrece el marco comunitario, la UE.

6. Otras propuestas para una política de inmigración.

Explicar en qué condiciones y con qué contenido puede hablarse de un modelo de ciudadanía que permita la inclusión de los inmigrantes exigiría, entre otras cosas, un debate a fondo sobre las alternativas al modelo de ciudadanía, por ejemplo, la noción de ciudadanía diferenciada (quizá también de la ciudadanía multilateral) como propuestas más aptas para albergar esa nueva ciudadanía, inclusiva y parcial. He intentado ofrecer argumentos sobre ello en otros trabajos, tanto en el ámbito de la discusión teórica sobre la noción de ciudadanía, como respecto a las alternativas políticamente viables. Ahora me limitaré a algunas propuestas en este segundo orden de cosas, pero recordaré dos ideas clave.

En primer lugar, la prioridad de recreación del estatuto de residente. Hacer radicar la condición de ciudadano en la de residente, en lugar de la de nacional, es un paso extraordinariamente importante. Pero hay que comenzar por hacer asequible esa condición. Y el problema es la circularidad entre permiso de residencia y trabajo, que concurre como factor negativo pues contribuye a levantar una barrera casi infranqueable desde el punto de vista del proceso de integración de los inmigrantes como ciudadanos. El primer problema del acceso a la ciudadanía desde la inmigración es simplemente llegar, entrar legalmente, y la circularidad en cuestión (junto con la existencia de economía sumergida) es la razón fundamental de que se opte por una vía clandestina o ilegal de acceso. Es preciso dar carta de legalidad a la inmigración que viene a buscar trabajo, mediante visados con este propósito y permisos de residencia que acojan a los inmigrantes que tratan de conseguir ese objetivo. Algo que sólo la legislación italiana recogía[21]. La Comunicación 757, en su epígrafe 2.4 in fine reconoce la conveniencia de este tipo de visado y, por tanto, de una nueva categoría de residencia no directamente vin-

21. Un análisis detallado del modelo italiano, en el libro de Angeles Solanes, (2001).

culada al permiso de trabajo. Y, desde luego, esa situación de residente inicial, a la búsqueda de trabajo, debe llevar aparajado un status de seguridad, de garantía en los derechos que le corresponden.

En segundo término, la idea de "ciudadanía cívica" que se enuncia tímidamente en el apígrafe 2.5 de la mencionada Comunicación 757 [22], debe ser desarrollada. Esa ciudadanía cívica debe comenzar por el reconocimiento de que el residente (aunque sea sólo residente temporal y no definitivo o permanente) en la medida en que paga impuestos y contribuye con su trabajo y con sus impuestos, con su presencia como vecino y no sólo como trabajador a la construcción de la comunidad política, comenzando por la primera, la ciudad, tiene no sólo derechos civiles e incluso sociales, sino políticos: derecho a participar al menos en ese nivel. El primer escalón de la ciudadanía cívica sería de nuevo el primer escalón de la idea europea, las ciudades, la comunidad política municipal.

La crítica que puede formularse es la excesiva prudencia con la que se aborda esta iniciativa: según el modelo extraordinariamente gradualista adoptado, este reconocimiento es sólo un objetivo a largo plazo, al alcance sólo de aquellos residentes que adquieran la condición de residente permanente (y ni siquiera como contenido del status de inmigrante residente permanente). De otro, se ve más bien como un paso para la nacionalización, insistiendo en la univocidad de ciudadanía y nacionalidad. El derecho de ciudadanía cívica en este primer ámbito no puede ser una aspiración que se otorga sólo al inmigrante que alcanza finalmente el status de residente permanente. Si no, seguimos manteniendo status de esclavitud o, al menos, de infraciudadanía. Por supuesto que eso no es el objetivo a largo plazo. Al contrario, en mi opinión, se trata de hacer posible el status de residente permanente (y es cada vez más inaplazable la demanda de homogeneizar esa condición en el ámbito europeo), esto es, que quien alcance esa condición por el transcurso de un período razonable de tiempo y la voluntad manifiesta de integración en un Estado miembro, tenga derecho a disfrutar de la condición de tal en todo el espacio de la UE, y entre los elementos de ese status debiera entrar no sólo la equiparación en derechos como la libre circulación, sino también en el derecho al sufragio municipal y europeo. Derechos civiles, sí, pero derechos sociales y políticos, como prueba de la voluntad de integración en serio, de una verdadera ciudadanía inclusiva.

A la luz de todo lo anterior, creo que es posible formular algunas propuestas o quizá mejor, reformularlas, pues no se trata de iniciativas novedosas, aunque estoy convencido de que pueden resultar de interés, tanto desde el punto

22. "La Carta de derechos fundamentales podría constituir una referencia para el desarrollo del concepto de ciudadanía cívica en un Estado miembro concreto (con un conjunto común de derechos y obligaciones básicas) para los nacionales de terceros países. El permitir a los inmigrantes adquirir esta ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de dos años podría ser una garantía suficiente para que muchos inmigrantes se establezcan con éxito en la sociedad o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del estado miembro en cuestión".

de vista de la gestión de la inmigración, como del objetivo de pensar otra política. Se basan en la convicción de que necesitamos otros principios absolutamente diferentes que han de presidir la política de inmigración, entendida como política global e integrada en una concepción de la política que supone otro modelo de sociedad civil, en el marco de una democracia plural e inclusiva[23]. Principios como los cuatro siguientes:

1.- La garantía del derecho humano universal a emigrar, entendido en primer lugar como derecho a la libre circulación, y que, para ser real, debe formularse además como derecho a entrar y a asentarse.

2.- La garantía de igualdad formal en los derechos entre ciudadanos y residentes estables en los países de destino de la inmigración. Esa igualdad formal es formulada como condición necesaria aunque insuficiente de la integración política que, a su vez, va más allá de la habitual reivindicación de integración social.

3.- El principio de integración política formulado como integración cívica, tal y como ha sido propuesto, a propósito de los inmigrantes, por la Comisión Europea[24] y por el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen 365/2002[25] (Dictamen sobre inmigración, integración y la sociedad civil organizada) de 21 de marzo.

4.- El principio de ciudadanía múltiple o multilateral como concreción de la democracia inclusiva y plural, en línea con la tesis defendida por Bauböck a propósito de la ciudadanía transnacional[26] y con la idea de ciudadanía o integración cívica antes enunciada. Se trata de una ciudadanía entendida no sólo en su dimensión técnico formal, sino social, capaz de garantizar a todos los que residen establemente en un determinado territorio plenos derechos civiles, sociales y políticos. La clave radica en evitar el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad

23. Tal y como lo ha propuesto el Documento Preparatorio de la Mesa de Emigración de los Foros Sociales Italianos Luciano Muhlbauer para el Foro Social Europeo de Florencia (6-8 de noviembre de 2002) en coincidencia a mi juicio con algunas de las conclusiones de la Declaración de Quito de agosto de 2002 (adoptada en el marco del "Primer Encuentro Sudamericano de la Sociedad Civil sobre Migraciones".

24. Por ejemplo, COM (2000) 757 final de 12 de noviembre de 2000 ("Comunicación a la Comisión sobre política europea de inmigración", del Comisario de Justicia e Interior, A. Vitorino)

25. Dictamen CES 365/2002 de 21 de marzo de 2002 (Comité Económico y Social Europeo, "Dictamen sobre La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada", en relación con el establecimiento del *Programa Marco Comunitario para promover la integración social de los inmigrantes*.

26. Cfr. por ej. Bauböck, R., "Recombinant Citizenship", en VVAA, *Inclusions and exclusions in European Societies*, London, Routledge, (2001). O su "How Migrations transforms Citizenship: international, multinational and transnational perspectives", *Paper* en el *International Symposium on Inmigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002. Me parece más útil y viable en términos jurídicos y políticos su propuesta que la idea de ciudadanía posnacional basada en la universalidad de los derechos, tal y como la formula Soysal (Soysal, Y., "Changing Citizenship in Europe: remarks on postnational Membership and the National State", en Cesarini/Fullbrok, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London, Routledge, 1996).

(tanto por nacimiento como por naturalización), una identidad que pone de relieve la incapacidad de la propuesta liberal para superar las raíces etnoculturales del pretendido modelo republicano de ciudadanía, sino en la condición de residencia.

En esos principios se inspiran a su vez algunas propuestas más concretas e insisto, ya enunciadas en diferentes ocasiones, como las doce que, a título de ejemplo, recojo a continuación:

1) En primer lugar, la revisión del estatuto de residencia, para convertirlo en la clave de acceso (por equiparación) a la ciudadanía. A ese respecto, se propone la revisión del artículo 17 del Tratado constitutivo de la CE, hoy UE, conforme ha sido propuesto entre otros por la red ENAR en su appel de Madrid, de junio de 2002, para incluir la residencia legal como vía para adquisición de la ciudadanía europea junto a la condición de nacional de un estado miembro.

2) La dificultad estriba en cómo hacer asequible esa condición de residente estable equiparada a la de ciudadano, y debemos discutir si debe tratarse de una condición que se adquiere tras un período consolidado de residencia (y en ese caso, la duración del mismo: 3, 5, o más años) y si hace falta además superar un test de adaptación o integración y de lealtad constitucional, tal y como, a la imagen de lo dispuesto en los EEUU se ha establecido en recientes reformas en algunos de los países de la UE (pruebas de lengua, de conocimiento de la Constitución). Por mi parte, de acuerdo con Carens[27] o Rubio Marín[28], entiendo que debe tratarse de un efecto automático derivado de la estabilidad de residencia. Pese al carácter razonable de algunos de los requisitos enunciados, no puede ignorarse que plantean más bien un modelo de asimilación cultural como condición de la integración política.

3) En ese sentido, y por lo que se refiere al período inicial de residencia, resulta decisivo revisar los factores –legales- de precarización o vulnerabilidad de la condición legal de los inmigrantes: disposiciones como las vigentes en la legislación española o italiana que permiten que quien es residente legal caiga en la ilegalidad, como consecuencia por ejemplo de la circularidad entre permisos de residencia y trabajo y de la rigidez de los segundos (vinculados a actividad y ámbito geográfico y, aún más, al procedimiento de contratación en origen) y que contradicen el sacrosanto principio liberal de movilidad laboral.

4) A esos efectos, es necesario el compromiso de establecimiento de una directiva que asegure a los inmigrantes residentes permanentes en los países de la UE (a partir de 3 años y no de 5 como se contempla en este momento) un status de igualdad plena de derechos y de participación política con los nacionales de los Estados miembros, que haga posible una ciudadanía plural e inclusiva, más allá de la propuesta sobre estatuto de nacionales de países terceros residentes de larga duración (Comunicación 127 (final) de 13.03 2001). Como asegura el referido dic-

27. "Inmigración y justicia", *Isegoría*, 26/2002.

28 Rubio, R., (2000) *Inmigration as a Democratic Challenge .Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge

tamen (punto 1.5) "El referente principal de la integración cívica (está)… en el **concepto de ciudadanía**", o de **ciudadanía cívica**, empezando por el nivel local, como se propone en la también mencionada COM 757.

5) Además, la dificultad mayor en el acceso a la residencia como llave de la equiparación o integración cívica, es la que afecta no a quienes están dentro, sino a quienes pugnan por entrar. La filosofía actual de las política de inmigración, que establece como postulado de la defensa del imperio de la ley y de la eficacia de esas políticas los mecanismos de cupo y contingente y la contratación en origen, con la circularidad de permisos de residencia y trabajo es la que impide a los inmigrantes venir conforme a la legalidad en ejercicio de su derecho a la libre circulación. Al contrario, pone en colisión una y otra exigencia y les obliga a buena parte de los inmigrantes que buscan trabajo a cruzar la frontera con visado turista aunque su propósito sea otro y por tanto a incurrir en situaciones contrarias a la legalidad.

6) A esos efectos, ha de priorizarse en la agenda europea la directiva sobre acceso y libre circulación de trabajadores (Comunicación 386 (final) de 11 07 2001). Pero es preciso que en esa directiva se revisen al menos dos elementos: la identificación del contingente como medida básica, una herramienta que ha sido criticada por sus efectos perversos y su ineficacia –sobre todo en su identificación como instrumento prioritario de la política de inmigración- por el propio Comisario Europeo de Justicia e Interior en la Comunicación 757 de noviembre de 2000.

7) Y, en segundo lugar, insisto, la circularidad entre permiso de residencia y trabajo y el dogma de contratación en origen. A esos efectos, una alternativa sería la creación de permisos de residencia para búsqueda de trabajo, vinculados a visados de corta duración tal y como existía en la antigua legislación italiana y como propuso la Comisión en su Com 757 final ya mencionada. Y establecer al mismo tiempo los programas de cooperación y codesarrollo con los países de origen que garanticen la libre circulación.

8) Por todo lo anterior, parece decisiva la adopción de la ciudadanía local, basada en el principio de vecindad o residencia municipal (vía empadronamiento) como primer ámbito político, en plenitud de su significado, accesible por derecho a los inmigrantes. Por consiguiente, se trata de evitar su vinculación con la naturalización o adquisición de nacionalidad, a la par que la imposición de renuncia a la ciudadanía de origen. Una condición, la de residente municipal o vecino, que debe llevar aparejado el reconocimiento de derechos políticos de participación y del sufragio municipal activo y pasivo.

9) Complementariamente, es necesario desarrollar, como ya se ha advertido, la adopción de medidas eficaces contra la discriminación por razones de nacionalidad, cultura religión o sexo, en relación con los inmigrantes, sean o no trabajadores. La diversidad cultural no puede utilizarse como factor de discriminación en el reconocimiento y garantía efectiva de derechos; tampoco, como es obvio en lo relativo al cumplimiento de deberes. Por lo mismo. Muy concretamente el acceso a un bien cultural básico como la lengua de la sociedad de acogi-

da, más que una obligación impuesta o un requisito exigido previamente al inmigrante para poder reconocerle integración y reconocimiento jurídico, es un derecho a cuyo acceso se deben dedicar esfuerzos concretos. Y eso supone costes en dotación de personal, en líneas específicas en la escolarización y en medios económicos: las políticas de integración no son de coste cero. Y sin imponer la pérdida de la lengua de origen.

10) En el contexto de la dimensión antidiscriminatoria de esta política, debe enfatizarse la relevancia de priorizar la lucha contra la discriminación/subordinación jurídico política de género que han creado los instrumentos de política de inmigración y que afectan a las mujeres inmigrantes.

El objetivo de integración y el respecto a los derechos humanos exigen adoptar, a mi juicio, dos medidas complementarias:

1) El reconocimiento pleno del reagrupamiento familiar como derecho de todos los miembros de la familia, sin condicionamiento de prejuicios etnoculturales. Insisto, como derecho, no como instrumento de la política de inmigración, como un trámite.

2) El establecimiento de un plan de acción urgente y específico para los menores inmigrantes y en particular a quienes se encuentran en territorio de la UE sin el núcleo familiar, acorde con el Convenio de derechos del niño de la ONU.

Referencias bibliográficas

ALVAREZ DORRONSORO/FUMANAL (2000): "Ca N'Anglada. Una reflexió sobre l'emergència de la xenofobia", en *Veus Alternatives* nº 13.

AÑÓN, Mª J., (2000): "El test de la inclusión. Los derechos sociales", en VV.AA. (A.Antón ed.), *Trabajo, derechos sociales y globalización*, Icaria, Barcelona, 2000.

BALIBAR, E., (1994): "Qué significa la ciudadanía europea", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4/1994.

BAUBÖCK, R., (2001): "Recombinant Citizenship", en VVAA, *Inclusions and exclusions in European Societies*, London, Routledge, 2001.

BAUBÖCK, R., (2002): "How Migrations transforms Citizenship: international, multinational and transnational perspectives", *Paper* en el *International Symposium on Inmigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona.

BENHABIB (ed) (1996): *Democracy and Difference. Contesting the boundaries of the Political*, Princeton, P.U.P.

BENHABIB/CORNELL. (eds.) (2001): *Teoría Feminista y Teoría Crítica* Cátedra valencia, 2001.

CACHON, L., (2001): "La España inmigrante: un hecho sociológico".VII Congreso Español de Sociología. Salamanca.

CARENS, J, (2002): "Inmigración y justicia", *Isegoría*, 26/2002.

CASTLES, S., (2002): "Globalization and Inmigration", *Paper* en el *International Symposium on Inmigration Policies in Europe and the Mediterranean*, Barcelona, 2002.

DASSETO, F., (1990): "Pour une thérie des cycles migratoires" en Bastenier/Dasseto, *Inmigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*. De Boeck-Wesmael. Bruselas.

DE LUCAS,J./PEÑA,S.,/SOLANES,A., (2001): *Trabajadores Inmigrantes*, Valencia, germanias.

DE LUCAS, J., (2001a): "Sobre las condiciones de la ciudadanía inclusiva (el test del contrato de extranjería)", en *Hermes*, 1/2001.

DE LUCAS, J., (2001b): "Ciudadanía y Unión Europea intercultural", en *Anthropos*, 191/2001.

DE LUCAS, J., (2001c): "Hacia una ciudadania europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes", en CIDOB, 2001.

DE LUCAS, J., (2002a): "La herida original de las políticas de inmigración", en *Isegoría* 26/2002.

DE LUCAS, J., (2002b): "30 propuestas de política de inmigración", en *Claves de Razón Práctica*, 121/2002.

ESTEVEZ, J., (1998): "Disolución de la soberanía y fragmentación de la ciudadanía en el proceso de construcción europea", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, 11/1998.

ESTEVEZ, J., (2001): "La Carta de derechos de la UE y la dimensión social de la ciudadanía europea", en *El vuelo de Icaro*, 1/2001.

EVERSON/PREUSS, (1995): *Concepts, foundations and the limits of European Citizenship*, Bremen, Zentrum für Europäische Rechtspolitik.

FERRAJOLI, L., (1998): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.

FERRAJOLI, L., (2001): *El fundamento de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.

IZQUIERDO, A., (2002): "Panorama de la inmigración al España al alba del siglo XXI" en Pimentel (ed) M. *Procesos migratorios, economía y personas*. Instituto Cajamar. Almería.

KYMLICKA, W., (1995): *Multicultural Citizenship*, Oxford: O.U.P. (hay trad. cast. *La ciudadanía multicultural*, Paidós, 1998).

LUCIANI, (2000): "Diritti sociali e Integrazione europea", en *Politica del Diritto*, XXXI/2000.

MEEHAN, (1993): *Citizenship and European Community*, London, Sage.

MESTRE, R., (1999): "Los sistemas de opresión hacia las mujeres y el feminismo crítico. Puntos de partida para la crítica feminista al derecho de extranjería", en *Veus Alternatives*, 1999.

NAÏR/DE LUCAS J. (1998): *Le Déplacement du monde. Migration et thématiques identitaires*, Paris, Kimé.

PÉREZ LUÑO (2001): "Diez tesis sobre la titularidad de los derechos colectivos", texto presentado en el seminario *Derechos colectivos*, Universidad Carlos III, Madrid, 2001.

PHILLIPS, (1995): *The politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

RUBIO, R., (2000): *Inmigration as a Democratic Challenge .Citizenship and Inclusion in Germany and the United States*, Cambridge, cambridge University Press.

SÁNCHEZ LORENZO, S., (2001): "El principio de libertad personal en el derecho internacional privado de la familia", en *R.F.D.U.G.,* nº 4.

SASSEN, S., (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra.

SARTORI, G., (2001a): *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjería*. Taurus. Madrid.

SARTORI, G., (2001b): "El islam y la inmigración", en *Claves de Razón Práctica* 117.

SOYSAL, Y., (1996): "Changing Citizenship in Europe: remarks on postnational Membership and the National State", en Cesarini/Fullbrok, *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, London, Routledge.

SUBIRATS, J., (2002): "La (no) política de inmigración", en *El País*, 14 de febrero de 2002.

TAYLOR, Ch., (1999): *Acercar las soledades. Escritos sobre el federalismo y el nacionalismo en Canadá.* (versión de I.Alvarez Dorronsoro. Estudio introductorio de J. de Lucas) Gakoa Liburuak, Donosti.

VV.AA., (Roche/Van Berkel, eds.), (1995): *European Citizenship and social exclusion*, Aldershot, Ashgate.

VV.AA., (Preuss/Requejo eds) (1998): *European Citizenship, multiculturalism and the State*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

VV.AA., (Zapata ed), (2001): "Ciudadanía e interculturalidad", *Anthropos*, 191/2001.

VV.AA. (De Lucas, J., Torres, F., eds) (2002ª): *Inmigrantes, ¿cómo los tenemos?,* Barcelona, Talassa.

VV.AA., (de Lucas, ed.), (2002b): *El vínculo social entre ciudadanía y cosmopolitismo*, Valencia, Tirant lo Blanch.

VV.AA., (de Lucas, ed.), (2002c): *La sociedad multicultural*, San Sebastián, CENDOJ.

WALZER, M., (1997): *Las esferas de la justicia*, FCE, México.

WHITOL DER WENDEN, (1999): *La ciudadanía europea*, Barcelona, Bellaterra.

YOUNG (1990): *Justice and the Politics of difference* Princeton, P.U.P (Hay trad. castellana*, Justicia y Políticas de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000).

ZAPATA, R., (2002): "¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* nº 20.

LAS DOS VARIANTES DEL CIERRE: *DEMOS* Y *ETNOS*

Mariano Fernández Enguita

Existe una idea bastante extendida dentro de las ciencias sociales según la cual la *comunidad política territorial, basada en el demos*, representa una variante moderna, universalista, abierta, de la convivencia, mientras que la *comunidad cultural, basada en el etnos*, representa una variante tradicional, particularista, cerrada. Aunque, en algún aspecto, tal convicción pueda ser correcta, en lo fundamental estamos ante una muestra más de que la historia la escriben los vencedores, es decir, de que toda época tiende, cuando mira hacia atrás, a ver las épocas anteriores como un cúmulo de errores por fin superados. Lo que quiero argumentar ahora es que, en lo esencial, esta idea es falsa, y que *tanto el demos como el etnos, tanto la comunidad como el pueblo, pueden ser más o menos cerrados o abiertos y desempeñar un papel universalista o particularista*.

Hay un sentido, no obstante, en que el *demos* es más *abierto* que el *etnos*, aunque tiene poco que ver con el argumento habitual. Es el que se encierra en la vieja expresión medieval: *Stadtluft macht frei*.[1] La diferencia pertinente en este aspecto entre la comunidad política territorial y el pueblo, o el grupo étnico, en la medida en que ambos se han diferenciado entre sí y aquélla ha adoptado su forma moderna —no, por tanto, cuando son una misma cosa, como en la Grecia antigua—, es que aquélla, el *demos*, afecta al individuo en una parte limitada de su existencia y acepta esa limitación, mientras que éste, el *etnos*, tiende a envolverla toda. El estado moderno regula aspectos mínimos de la vida en común: que no haya violencia ni fraude en las relaciones entre particulares, que todos sufraguen

1. "El aire de la ciudad hace libre", expresión que tenía un significado más rotundo cuando contraponía los magnates, artesanos o incluso pobres libres de la ciudad a los campesinos sometidos a servidumbre, especialmente cuando los siervos agrarios huían a las ciudades y podían quedar bajo su protección, pero que sigue teniendo sentido hoy si comparamos el anonimato y la variedad de la gran ciudad con la monotonía y el carácter absorbente de la pequeña aldea.

el coste de los bienes públicos, que cada cual evite las externalidades producidas por su actividad o cargue con su coste, que todos tengan un acceso mínimo a bienes y recursos básicos, etc. La etnia, por el contrario, en la medida en que se mantenga en vigor invade nuestra vida, nos dice cómo vestir, cómo comer, cómo relacionarnos con el más allá, con quién convivir, etc. Mientras que el efecto del *demos* es más que nada restrictivo —nos impide hacer algunas cosas—, el del *etnos* es ante todo prescriptivo —nos obliga a hacer muchas—. Debe quedar claro, sin embargo, que la clave está en el predicado, no en el sujeto; o sea, que es el carácter *moderno* del estado,[2] o del *demos*, y no su mero carácter de estado o *demos*, lo que hace de él un contexto más abierto que el *etnos*, en la medida en que supone una fuerte retracción en favor de una economía separada, aunque fuertemente enmarcada,[3] y, más general, de una sociedad civil relativamente independiente y autónoma. No hay que olvidar que el *demos* también puede ser una estructura envolvente, omnipresente y opresiva, como lo ha mostrado con creces en la Antigüedad clásica o en los totalitarismos modernos.

Cuadro 1: Demos y Etnos

	DEMOS	*ETNOS*
Base de la adscripción	Territorio, residencia	Familia, filiación
Derecho predominante	*Ius soli*	*Ius sanguinis*
Cerrado a	Extranjeros	Extraños
Apertura vía	Naturalización	Mestizaje
Aceptación limitada	Residencia legal	Matrimonio mixto
Tipo de autoridad	Restrictiva	Prescriptiva
Organización, hoy	Moderna	Tradicional
Alcance para el individuo	Limitado	Difuso
Particularista	Frente al *etnos*	Frente al *demos*
Forma desarrollada	Nación	Pueblo
Institución socializadora	Escuela	Familia
Tecnología limitativa	Poder	Comunicación
Asociado a nacionalismo	Occidental, cívico	Oriental, étnico

2. Para muchos autores, decir estado es lo mismo que decir estado moderno, *i.e.* es dar por sentada la condición implícita de la separación entre estado y sociedad civil.

3. Encajada, incrustada o empotrada en las instituciones sociales —incluyendo dentro de éstas las instituciones políticas, entre las cuales el estado— dicen literalmente los nuevos institucionalistas. Véase Polanyi, (1957a, b) y Granovetter, (1985).

Pero, fuera de este diferente grado de implicación que exigen al individuo, ni uno ni otro son, por naturaleza, abiertos ni cerrados. Simplemente, en el momento en que uno de ellos se universaliza el otro resulta, en consecuencia particularizado. Puesto que, para la mayoría de las personas, la nación ha sido suficiente para abarcar, durante generaciones, la totalidad o casi de su experiencia personal y de sus relaciones sociales extrafamiliares y extradomésticas, tendemos espontáneamente y tienden las ciencias sociales a identificar la ciudadanía, el *demos*, con el universalismo, es decir, con la igualdad formal, mientras que la cultura, el *etnos*, quedaría del lado del particularismo. Sin embargo, esto no es más que una visión parcial de la realidad: parcialmente correcta y parcialmente falsa.[4] Puesto que asociamos la etnia al parentesco, del cual sería una suerte de ampliación, y hacemos corresponder la comunidad a la nación, no es difícil concluir que aquélla es particularista y ésta universalista. Pero también podríamos identificar la etnia con el pueblo, el colectivo más amplio, y la comunidad con la aldea o el barrio, y, entonces, nos veríamos empujados justamente a la conclusión opuesta: un *etnos* universalista frente a un *demos* particularista.

El etnos no es particularista en sí mismo, sino en relación al demos, como subdivisión de éste. Las divisorias étnicas resultan particularistas en la mayoría de los estados modernos porque éstos han surgido y crecido apoyándose en una tecnología y una organización de desarrollo más rápido que el de la cultura, sobrepasando así, en la mayoría de los casos, el alcance territorial de la etnicidad. Pero nada impide que suceda exactamente lo contrario, o ni una cosa ni otra. Los islandeses parecen ser étnicamente homogéneos, y probablemente también lo sean los habitantes de otros pequeños estados insulares repartidos por todo el globo: *etnos* y *demos* coinciden. Los alemanes han estado mucho tiempo dispersos, y todavía lo están en parte, entre distintos estados europeos. Los hispanoamericanos se han dividido en dos docenas de países a pesar de compartir una misma herencia étnica dominante: la española (o, si se considera que el argumento ignora, en esta forma, a las poblaciones autóctonas, se puede aplicar a menor escala a algunos bloques intermedios como el azteca-maya-hispano en Centroamérica, el inca-mapuche-hispano en la zona andina, etc.), de modo que aquí parece más particularista el *demos* que el *etnos*. Los judíos han mantenido a lo largo de siglos una fuerte cohesión étnica por encima de las fronteras nacionales y proto-nacionales, de manera que entre ellos también cabía considerar particularista al *demos* y universalista al *etnos*. Otro tanto podríamos decir, probablemente —o, al menos, así debieron de verlo ellos—, de la divisoria entre los franceses continentales y los *pieds noirs*, o entre los portugueses y los *retornados* de las colonias africanas: el particularismo del *demos* dividía al *etnos* común. Árabes (panarabismo) y africa-

4. Etnocéntrica, dirían muchos, pero es mejor olvidarlo para no introducir confusión en relación con el uso que inmediatamente haremos de la comparación entre *demos* y *etnos*. En realidad sería más bien *democéntrica*.

nos (panafricanismo) contemplan la división en estados territoriales impuesta por los europeos como una forma de particularismo frente a los grandes grupos étnicos definidos por la lengua y la religión, entre los primeros, o que traspasan claramente las fronteras individuales, entre los segundos; en la historia europea puede predicarse lo mismo del pangermanismo y el paneslavismo.

Tanto el etnos como el demos pueden ser, indistintamente, al menos en términos potenciales, lo mismo abiertos que cerrados. En el caso del *demos*, su propia delimitación es a la vez un acto de inclusión y de exclusión, tanto hacia fuera (en el espacio) como hacia dentro (ante distintos grupos de la población ubicada en el territorio) y, por tanto, intrínsecamente problemático y potencialmente conflictivo.[5] Una nación puede ser más inclinada a conceder la ciudadanía a los recién llegados —como tradicionalmente Francia o, en la actualidad, los Estados Unidos, que pueden considerarse *tierras de acogida*—, o menos —como tradicionalmente Alemania u, hoy, Australia—.[6] Un mismo *demos*, o comunidad política, puede cambiar a lo largo del tiempo, como en el caso de los Estados Unidos, que, sin contar el periodo colonial, pasaron por un primer periodo de puertas abiertas (1776-1881), un segundo de regulación (1882-1916), un tercero de fuertes restricciones (1917-1964) y un cuarto de liberalización selectiva (1964 a hoy).[7] O puede ser abierto hacia los individuos procedentes de ciertas comunidades (como España hacia los de la Unión Europea y, en menor medida, hacia los del Cono Sur latinoamericano), o hacia los de cierta ascendencia étnica o características raciales (como, de distinta manera, Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Israel), y cerrado hacia los de otros orígenes nacionales o étnicos.[8]

Pero también los grupos étnicos varían en su grado de apertura, incluso manteniendo nítidas sus diferencias frente a otros o reelaborándolas para reforzar sus límites. La apertura mínima probablemente sea la del sistema de castas, con sus normas y rituales de pureza y no contaminación y sus prohibiciones casi absolutas de los matrimonios y las relaciones sexuales inter-grupos, y la máxima tiene

5. "Al designar la pertenencia a una comunidad nacional, la ciudadanía también define la no-pertenencia. Los excluidos del *status* de ciudadanos pueden encontrar necesario recurrir a la fuerza en el intento de lograr la inclusión y las ventajas que ésta proporciona. Por tanto, la ciudadanía puede ser una fuente tanto de conflicto como de integración." (Barbalet, 1988: 97).

6. El máximo grado de apertura es el que expresa el principio medieval *quid quid est en territorio, est de territorio*, si bien es cierto que, entonces, esto significaba convertirse en súbdito más que en ciudadano.

7. Cashmore, (1984b: 140).

8. El argumento del *demos* contra el inmigrante suele ser su presunta lealtad hacia el país de origen, como se ha visto desde la repulsa de Locke hacia los musulmanes, a quienes temía fieles al *mufti* de Constantinopla, hasta la hostilidad hacia los inmigrantes alemanes en la PGM y el internamiento de los japoneses en la SGM en los Estados Unidos. El inmigrante es mucho más abierto: "*Ubi panis, ibi patria*, ése es el motto de todo inmigrante", escribió uno de ellos, St. Jean de Crevecoeur (1782: III, 54). Sobre la transferencia de lealtades e intereses, véase Portes y Rumbaut (1990: 132ss).

lugar, hoy, allá donde las diferencias son puramente culturales, y no excesivas, bajo un único estado, y tanto más si éste lleva a cabo una política activa de asimilación, como entre los inmigrantes de origen europeo en los Estados Unidos (la política mal llamada del *melting pot*). Grupos iguales o similares pueden presentar distintos grados de apertura en contextos políticos distintos: así, al estricto aislamiento de los indios y al sistema de relaciones raciales propio del sur de los Estados Unidos, sobre todo durante la esclavitud y en la época de las *leyes de Jim Crow*, repetidamente calificado como un sistema de castas,[9] se ha opuesto a menudo el modelo mucho más flexible del Brasil, con un continuo y extendido mestizaje entre la población de origen europeo y las poblaciones india autóctona y de origen africano.[10] Incluso un grupo tan netamente distinto en sus pautas culturales de eventuales vecinos y tan celoso de sus diferencias como los gitanos puede presentar un alto grado de apertura, de manera que no sea difícil incorporarse a él: de hecho, un asimilado de segunda generación (el hijo un cónyuge gitano y otro payo) es considerado plenamente gitano, mientras que un inmigrante de segunda generación puede no ser nacional e, incluso siéndolo legalmente, no serlo en un sentido plenamente efectivo en muchos países europeos. Hasta donde sabemos, muchos pueblos primitivos, a pesar del fuerte peso de las relaciones de parentesco en la estructura social, no tenían dificultad en aceptar a los extraños, por ejemplo entre los americanos nativos (los indios).

Si el *demos*, puede decirse, ha vencido al *etnos* (aunque variados hechos y distintos autores apuntan hacia la posibilidad de un *renacimiento étnico*),[11] es porque el desarrollo de la tecnología del poder ha empujado en ese sentido. Para empezar, es mucho más factible y más sencillo dominar un territorio, con independencia de quién se encuentre en él, que un colectivo humano amplio con independencia de dónde se encuentre, simplemente por efecto de las limitaciones impuestas por las leyes de la física. Pero, además, la tecnología del poder ha permitido un desarrollo del dominio territorial que, en la mayoría de los casos, sobrepasa el ámbito territorial de pueblos y culturas. Sin poder, las culturas y los grupos étnicos tienden a debilitarse, a disolverse, a diferenciarse en los márgenes, dando lugar a culturas y grupos nuevos o sucumbiendo al influjo de los vecinos.[12] El alcance y la potencia de los medios económicos, administrativos y militares, en particular, han aumentado, durante mucho tiempo, más rápidamente que los de los

9. Myrdal, (1944); Cox, (1959).

10. A este respecto, véase Van den Berghe, (1978).

11. Desde Herberg (1955), pasando por Glazer y Moynihan (1963), hasta numerosos autores actuales.

12. Los gitanos, uno de los pocos grupos humanos no sometidos como tales a un poder que vaya más allá del clan, son un buen ejemplo de esto. De hecho, su precaria unidad les viene impuesta desde fuera, de su categorización como grupo por la sociedad paya y por el poder estatal. Como afirma de modo general Nagel (1986), los estados pueden desempeñar un papel esencial en la formación de las minorías étnicas, al definirlas como tales borrando sus diferencias internas y subrayando las externas.

medios de comunicación masiva o selectiva, que podrían haber sido el instrumento de las etnias —quizá sea por eso que ahora, en medio de la explosión de las comunicaciones, asistimos al retorno de la etnicidad.

Cabe señalar que *etnos* y *demos* son, en un sentido inmediato, *el producto de las dos grandes instituciones de socialización: familia y escuela*, respectivamente. La identidad étnica se transmite, en lo esencial, a través de la difusa educación familiar, aunque pueda llegar también a ser el objetivo de la institución escolar; la identidad nacional es, habitualmente, un objetivo prioritario, a menudo obsesivo, de ésta —como tan claramente puede verse en nuestra propia historia pasada y presente, de la nación española y de las nacionalidades que la forman—, si bien puede calar en la población hasta el punto de encontrar en la familia un poderoso apoyo. La escuela casi siempre actúa a favor del *demos*, a pesar de que pueden encontrarse excepciones en forma de centros étnicos, religiosos, etc. Pero esto no supone que esté *au dessus de la melée* étnica, por mucho que así lo proclame su discurso oficial y lo crean sus agentes: simplemente es pro-étnica para unos y anti-étnica para otros, según que formen parte de una etnia dominante o de una etnia subordinada.[13]

Después de todo, *el nacionalismo* no es, típicamente, sino *el empeño en convertir el etnos en demos*, de segregarse de un *demos* más amplio —con el territorio a cuestas, por supuesto— para dar lugar a un *demos* nuevo, pero esta vez bajo el dominio del propio *etnos*. En paralelo o más tarde vendrá la cuestión de si los demás *etnos* dentro del nuevo *demos* deben ser respetados, asimilados, expulsados o incluso liquidados. Una vez que las etnias se dispersan y entrecruzan y los estados se extienden sobre varias de ellas, es decir, una vez que casi cualquier etnia se encuentra presente en el territorio de varias naciones y casi cualquier nación tiene en su territorio varias etnias, las condiciones del conflicto están servidas.

Anthony Smith sostiene que existe un nacionalismo cívico, territorial, típicamente occidental, más abierto que el nacionalismo étnico, genealógico, típicamente oriental, en la medida en que aquél permite cierta elección y éste no.[14] Esto puede considerarse una variación sobre un tema ya clásico, la distinción de Plamenatz (1973) entre nacionalismo occidental y oriental: el primero, más avanzado y liberal, políticamente unificador, culturalmente desarrollado, ejemplificado

13. "En África han sido los maestros, los intelectuales, quienes más empeño han puesto en fomentar su idioma y su cultura y quienes se han mostrado más sensibles a cualquier ventaja otorgada al idioma o la cultura de cualquier otro grupo del país." (Colson, 1967: 205)

14. "Mientras que el concepto occidental establecía que un individuo tenía que ser de alguna nación pero podía elegir a cuál pertenecer, el concepto no occidental o étnico no permitía tal libertad. Tanto si alguien permanecía en su comunidad como si emigraba a otra seguía siendo ineludible y orgánicamente miembro de la comunidad en la que nació y llevaba su sello para siempre." (Smith, 1991: 10).

por Francia e Italia; el segundo, de mayor componente étnico, más caótico y tradicional, ejemplificado por los Balcanes. Aunque la idea resulta atractiva, no creo que sea adecuada su utilización para definir un tipo de naciones como excluyentes, cerradas, y otras como inclusivas, abiertas. La diferencia entre el nacionalismo cívico y el étnico existe y es plenamente pertinente, pero no creo que consista en su *distinto grado,* sino en sus *distintas vías* de apertura. No es cierto que el nacionalismo cívico sea, necesariamente, más abierto que el étnico. Suiza, con sus distintos cantones y lenguas, es probablemente un buen ejemplo de nacionalismo cívico enormemente cerrado, a diferencia de los Estados Unidos, que son un país comparativamente abierto. En Europa, el nacionalismo irlandés, con su repulsa de los matrimonios mixtos —al menos en el Ulster—, parece notablemente cerrado, mientras que, en España, el nacionalismo vasco, claramente étnico, notoriamente radical y abundante en delirios biologistas, no parece poner (hoy por hoy) el menor obstáculo a los matrimonios mixtos ni a la asimilación de los inmigrantes, siempre y cuando hagan la correspondiente profesión de fe. Lo que sucede, sencillamente, es que la puerta a la comunidad político-territorial es la *nacionalización,*[15] la adquisición legal de la ciudadanía, mientras que la puerta a la comunidad étnica es el *matrimonio mixto* y, en última instancia, *pasar la línea* (convertirse a la fe, aprender la lengua, adoptar el modo de vida, etc.). Naturalmente, los mecanismos legales se sitúan en un plano más racional y predecible en su funcionamiento y más claramente susceptible de opción individual —y, por tanto, más visiblemente abierto— que el connubio o las conversiones de cualquier tipo.

15. O *naturalización*, un expresivo término, contradictorio en sí mismo, que merecería un análisis aparte.

Referencias bibliográficas

BARBALET, J.M. (1988): *Citizenship. Rights, struggle, and class inequality*, Milton Keynes, Open University.

CASHMORE, E.E. (1984a): *Dictionary of Race and Ethnic Relations*, Londres, Routledge, 1988[2].

CASHMORE, E.E. (1984b): “Immigration laws: USA”, en CASHMORE (1984a).

COLSON, E. (1967): “Contemporary tribes and the development of nationalism”, en HELM (1967), pp. 201-206.

COX, O.C. (1959): *Caste, class, and race*, N. York, Monthly Review P.

GLAZER, N. y MOYNIHAN, D.P. (1963) eds.: *Ethnicity: theory and experience*, Cambridge, Mass., Harvard U.P., 1976[2].

HELM, J. (1967) ed.: *Essays on the problem of tribe*, Actas de la reunión anual de la American Ethnological Society.

HERBERG, W. (1955): *Catholic-Protestant-Jew*, N. York, Doubleday.

MYRDAL, G. (1944): *An American dilemma*, N. York, Harper & Row.

NAGEL, J. (1986): “The political construction of ethnicity”, en NAGEL y OLZAK (1986).

NAGEL, J. y OLZAK, S. (1986) eds.: C*ompetitive ethnic relations*, N. York, Academic, 1986.

PLAMENATZ, J. (1973): “Two Types of Nationalism”, en KAMENKA (1973)

PORTES, A. y RUMBAUT, R.G. (1990): *Immigrant America. A portrait*, Los Angeles, UCP.

SMITH, A.D. (1991): *La identidad nacional*, Madrid, Trama, 1997.

ST. JEAN DE CREVECOEUR, J. H. (1782): *Letters of an American Farmer*, Letter III: *What is an American?*, http://xroads.virginia.edu/~HYPER/CREV/home.html.

VAN DEN BERGHE, P.L. (1984): “Caste”, en CASHMORE (1984).

MIGRACIONES Y CULTURA DEMOCRÁTICA

Mikel Azurmendi Inchausti

El animal ha estado deambulando millones de años hasta encontrar nichos donde parece ser se aclimató bastante bien. Pero incluso bien aclimatados, muchísimas especies fueron desapareciendo de su nicho. Otros animales se aclimataron en cambio a viajar y emigran alguna vez en su vida o, incluso, anualmente dos veces. Y el animal humano ha hecho lo mismo, atravesando cumbres borrascosas, vadeando ríos aparentemente insalvables para un caminante implume o navegando por mares helados u océanos peligrosos para un animal sin escamas pero siempre bastante escamado.

A nosotros nos constan sólo unas historias de gente migrando, unas pocas nada más. Porque sabemos que todos provenimos de gente emigrada a nuestra tierra actual, aunque nos creamos jurásicamente enraizados en ella. ¿De qué familia provendré yo, ibera, celtíbera? Pero ¿de qué familias venían los iberos? ¿qué antepasados celtas tienes tú? ¿ya sabe aquél de allá que sus ancestros fueron fenicios, griegos o cartagineses? Romanos, visigodos, bereberes, árabes, almohades, almorávides, francos, lombardos o judíos son sólo nombres de migrantes que buscaban tierras donde establecerse y mejorar. Pero nosotros hemos amañado con todos ellos una historia a base de suponer que venían a usurparnos la tierra nuestra o a extraer beneficio de ella para llevársela a otra. Y hemos imaginado una epopeya de lo difícil que era mantener nuestra casa limpia, con la familia unida y siempre construyendo un nicho mejor para nuestros vástagos. Nos contaban en la escuela que peregrinos venían a nosotros pero se iban. Venían caminantes que no afincaban; viajeros curiosos que, visto y no visto, volvían a su lugar de origen con su reportaje; pero sobre todo invasores con intenciones de conquista a los que expulsábamos. En fin, hicimos España. Otros hicieron Francia y Alemania y Rusia. Y así hemos hecho países con y sin Estado y damos en pensar que el futuro ya casi ha terminado pues sólo se tratará en adelante de mantener lo presente, limando tal vez un poco sus asperezas.

Estos relatos de ocultamiento de la dispersión humana y de forja de raigambre sempiterna son parte de la cultura, es decir, son una parte más del poder de sobrevivir mientras se está en el mundo migrando. Porque lo normal del animal humano es ir y venir, llegar pero tener que marcharse movidos por el azar y la contingencia, que pesan sobre la dote humana tanto como la propia voluntad que, más a menudo que arrastrar, es ella arrastrada. Como dijo el más avispado relato de los latinos: *Fata volentem ducunt, nolentem tradunt.* Pues el animal humano siempre ha caminado de un lugar a otro con sus relatos a cuestas y, según llegaba a algún nuevo lugar, se encontraba con otros nuevos. Cocer barro, fabricar una cabaña, forjar un metal, hacer hijos, surcar los mares, casar una hija o enterrar al padre son producto de relatos que el animal humano ha ido imaginando o copiando de otros humanos para satisfacer mejor sus necesidades. Y, entre otros relatos, nosotros conservamos el de las más recientes migraciones porque nada se nos cuenta sobre quienes pasaron el estrecho de Bering, llegaron a la isla de Pascua o a Oceanía.

Y por lo que sabemos de lo que nos ha sido contado, inferimos que echarse al viaje como colono que va a por tierras no es lo mismo que irse a ellas como candidato a ser contratado o, incluso, como clandestino en búsqueda del contrato. Ir a un país como esclavo o como súbdito, tampoco es lo mismo que ir a otro como ciudadano. La oportunidad de ser propietario de tierras no es la misma que la de ser asalariado; pero tampoco construir un país nuevo desde unas nuevas relaciones sociales es la misma oportunidad que la de integrarse socialmente en el nuevo país. Hubo tiempos en que era más fácil salir de casa que vivir en ella; o países en que le ponían muy difícil a su gente salir, como ahora mismo en Corea del Norte o Cuba; también hubo tiempos en los que las fronteras se abrieron de par en par y otros en los que se van cerrando paulatinamente, como ahora en Europa. Migrar es siempre una circunstancia cargada de aspectos muy singulares que vuelven muy diferente la oportunidad de cada viajero. Ejemplo: los viajeros del siglo XVIII a tierras trasatlánticas llamadas América, no se veían a sí mismos extranjeros, en cambio los del XIX se sentían extranjeros; y además lo eran. Y, sin embargo, los hijos de todos ellos son hoy americanos y aman a América, su país de inmigración. Tomaré precisamente el azar del relato americano para enfocar la relación entre migración, democracia y cultura, y sacar algunas conclusiones para nuestro país.

1°.- Emigración y génesis de la democracia.

Emigrar como colono consistió para los europeos en dejar su tierra para mejorar de vida a base de reproducir su propia sociedad en el nuevo territorio. Una vez en éste, el colono y su familia seguían con sus mismas costumbres de siempre y recomponían también las instituciones en que tradicionalmente se habían acostumbrado. Utilizaban en el “nuevo mundo” las mismas o muy similares pautas de conducta ante la autoridad, el poder, la generación de vida humana o el acceso a los recursos económicos. Cuando emigraban núcleos homogéneos y extensos de fami-

lias, se coaligaban fuertemente en torno a sus adscripciones religiosas y culturales, cerrándose a los vecinos. Pero todos ellos no se contaron a si mismos historias de búsqueda de integración con el indio nativo, sino más a menudo de su desintegración, llegando incluso a fomentar relatos que conducían al aniquilamiento físico y no sólo cultural de las gentes que habían encontrado en aquel lugar.

Por lo general, aquella gente huía de Europa a causa de la escasez, intolerancia, humillación y miedo a morir, y buscaba mejorar de vida. Pero aquella gente no se paraba en remilgos ante los sufrimientos y vejaciones que su implantación causaba entre los nativos. Todavía no se había inventado el relato de los derechos humanos ni tampoco precisaba de instituciones democráticas aquel colono que se tomaba a sí mismo por súbdito de algún rey o soberano que lo sometía a relaciones asimétricas de autoridad y jerarquía. Pero fueron ciertas relaciones novísimas de libertad y crítica lo que les posibilitó a algunos de aquellos colonos, establecidos en América precisamente, debatir y dialogar entre sí para amortiguar los conflictos hasta imaginar el relato de que todos los humanos somos iguales, nos debemos igual respeto unos a otros y deberíamos garantizar la igualdad de todos ante la ley. Tras múltiples vicisitudes, aquellas poblaciones de colonos se constituyeron en una federación de Estados, unidos precisamente para garantizar la libertad de movimientos y la igualdad de todas las personas. Y eso en nombre de los derechos humanos, inventados precisamente por ellos. Así fue como se apercibieron de inmediato que el gran relato de su Constitución haría bien en prohibir algunas de las habituales prácticas y costumbres, tales como disponer de esclavos, vejarles o impedirles el acceso al conocimiento y a una vida digna. Mucho antes, frailes españoles ya habían discutido y resuelto que los indios eran como los propios europeos, hijos de Dios, y que se les debía el mismo respeto. Pero los frailes no imaginaron jamás la dimensión jurídica del relato para reconocer el hecho político de la ciudad de los iguales. Iguales no por la religión, la sangre o el origen cultural sino por la voluntad de construir un futuro democrático según la conveniencia de todos. Pudo haber ocurrido otra situación muy distinta pero el azar condujo la voluntad de aquellos humanos en esa dirección.

Los nuevos *americanos,* que ya se habían dotado de una ley garantista y de instituciones de control del poder, abolieron bastante pronto la esclavitud; precisamente por coherencia cultural, pues los nuevos relatos compartidos impedían sostener unas creencias de igualdad que eran negadas prácticamente por la costumbre diaria de la gente, como era el disponer de esclavos. La cultura de los americanos estaba forjando la democracia liberal, es decir, un modo de vivir diferente al de un vivir en la tradición, puesto que implicaba vivir en la aceptación del cambio permanente de conducta por aceptar vivir en el pluralismo del disenso de relatos. Del disenso salían conflictos, evidentemente, pero también búsqueda de consenso y necesidad de nueva concordia que recondujera la situación hacia nuevas prácticas. Así se institucionalizó la costumbre política de debatir sobre las conductas que infligieran daño u obstaculizaran los intereses de mejora social del conjunto.

La democracia liberal no ha hecho desde entonces sino afinar nuestras costumbres adecuándolas a la gran creencia vertebral en la igualdad entre las personas y en su dignidad. Los Estados europeos han ido modificando sus hábitos de guerra y conflicto mediante el diálogo y el consenso pero, también, adecuando la situación real de la gente a su aspiración de libertad e igualdad de oportunidades. Así fue como se planteó en el quicio de los siglos XIX y XX la gran cuestión de la injusticia social o enorme desigualdad de hecho entre ricos y pobres, empleadores y empleados, trabajadores y dueños del capital. Hubo mucha gente reacia pero, aun costando mucha lucha y sufrimiento, al fin se inventaron y proclamaron los derechos sociales y se incluyeron también en el ámbito político a los trabajadores y personas sin renta; y también a la mujer que, pese a todo, fue quedando bastante excluida de la costumbre central de participación en la ciudad, casi recluida en casa. Y en eso estamos ahora, en escuchar los relatos de las excluidas para equiparar de hecho la igualdad de todas las personas.

2°.- La cultura democrática.

La democracia no es únicamente un sistema juridico-politico sino un sistema cultural. Además de un sistema público de leyes iguales para todos y de instituciones políticas para fomentar y salvaguardar el pluralismo, la tolerancia y la igualdad de oportunidades, es -como todo sistema cultural- una interacción cotidiana de gente que queda como impregnada de similares hábitos de obrar y de vivir los acontecimientos. La gente interpreta y comprende lo que sucede y lo que a ella misma le pasa a partir de cómo su vecino interpreta y comprende aquello mismo. Antropológicamente considerado, el concepto de cultura significa ese molde configurador de una conducta compartida; consiste en formas simbólicas que apuntan hacia determinados valores y creencias que matan conforme a la calidad de la interacción entre personas según les van permitiendo a éstas predecir las conductas del vecino. En consecuencia, lo que uno espera que el otro haga en determinada ocasión y que es lo que supone que haría él mismo se le aparece como lo más cabal, realista y sensato. La cultura considerada como artefacto simbólico para la interacción de los humanos entre sí y con el mundo produce sentido común o modo de vivir y también, por tanto, carácter personal. Y siempre toma forma de relatos que fomentan creencias, estados emotivos y deseos que impulsan la acción.

El substrato de la cultura democrática es la identidad ciudadana. Se trata de un pozo común de ideas, valores y propensiones a actuar que atañen, como mínimo, a la representación de las formas jurídico-políticas del Estado como son el concepto de ciudadano, de ley, de autoridad, de justicia y verdad, de vida pública y vida privada, de persona, de separación entre Estado y Religión, etc. Así, por ejemplo, la *ley* suele ser imaginada por los ciudadanos como que sirve para todos por igual y que todos debemos cumplirla también por igual. No hay *tribunal de*

justicia que pueda aceptarse si no imaginamos que es independiente del poder político, imparcial y que nos da derecho a defendernos. La *autoridad* la imaginamos como discutible y controlable, por lo que vemos necesario elegirla y cambiarla. Sea lo que fuere *la justicia,* la hemos de suponer como fruto de una constante tensión por aproximarnos a la igualdad de oportunidad social mediante un reparto igualitario del bien público y los derechos. La *verdad* no la concebimos sino como resultado de ir debatiendo sin constricción alguna, para aceptar lo que parezca más adecuado según el mejor argumento: éste dependerá de lo que se esté buscando en cada ocasión. Ante el *Estado* nos parece más sensato intervenir en su constitución y ser titulares de su legitimidad constrictiva, sin dejársela a algún jerarca religioso o a cualquier dictador. Pero como por experiencias pasadas siempre disponemos de signos de temor y tendemos a mostrarnos desconfiados de su avasalladora capacidad de irrupción en otros ámbitos de la vida personal y social, imaginamos que es irrenunciable para nosotros controlar el Estado. Su ámbito lo vemos igual de constrictivo para todos pero sin que se entrometa para nada en las formas de *vida privada.* E imaginamos que éstas son el móvil y la substancia de las cuestiones políticas puesto que funcionan para que cada cual se constituya en sujeto autónomo cuya determinación acerca de cómo vivir la vida la tome él mismo. Y así es como imaginamos que se nos harían inaceptables las formas de vida personal que no estuviesen en nuestras manos. La vida no merecería la pena ser vivida si imaginásemos que todo ese cúmulo de supuestos no se cumpliesen nunca a nuestro derredor. Mi identidad quedaría truncada si no la pudiese crear yo desde los medios políticos que se razonen a partir de tales supuestos.

La mayor parte de esas creencias de base van matando debido a la insoportable atrocidad de experiencias de guerras y de campos de exterminio, de sobrecogedoras impresiones de niños muriendo de hambre en el mundo, de estúpidas pasiones de xenofobia y progromo y de la humillante supeditación de unas personas por otras.

Y son precisamente estas creencias y valores de base lo que producen un *ethos* muy similar en Alemania, Italia o aquí y es eso lo que compartimos ahora la mayor parte de los españoles con los europeos, franceses, daneses, alemanes, italianos, etc. Esa componente imaginaria de emociones, deseos y creencias nos confiere una identidad básica, que no solamente afecta al concepto de *ciudadano* (un sujeto igual entre iguales en una polis organizada bajo instituciones democráticas) sino incluso también a un amplio espectro del concepto mismo de *persona.* Porque si creemos que el Estado garantiza los mismos derechos y deberes para todos y que cada cual es un mundo que sólo uno mismo debe colmar de significado, ello se debe a que hemos imaginado que “persona” es el concepto de algo frágil pero absolutamente vulnerable. Unos la piensan como una substancia divinamente eterna, que llaman alma; otros, como con un algo universal e intransferiblemente digno que llaman naturaleza racional; y otros la pensamos simplemente como entidad que puede ser humillada. Pero sostenemos que decidir sobre estas creencias

metafísicas o sobre las éticas del por qué y cómo deba ser el estilo de vida personal, es un asunto que se debe dejar a la razón de cada ciudadano. Y juzgamos que el Estado sólo es legitimo cuando asegura esa libertad de elección, discusión y persuasión en completa neutralidad. Y únicamente porque la mayoría de los europeos nos pensamos así a nosotros mismos y a nuestros instrumentos jurídico-políticos está siendo posible el avance hacia instituciones compartidas de política y economía. Es decir, que los euro-ciudadanos que caminamos hacia alguna forma de nuevo Estado unificado de democracia, la sustentamos en creencias y emociones más "razonables" que las de cualquier otro tipo de sociedad: pero sólo en razón de nuestros intereses y experiencias históricas. Experiencias que podían no haberse producido o no haber generado en nuestro seno un contexto tan tolerante de convivencia para gente tan heterogénea, con bienestar, dignidad personal y libertad. Además de logros materiales no despreciables por ningún humano que los pruebe, hemos logrado sospechar que la identidad que menos humille a las personas y menos daño les haga será mejor que cualquier otra. O dicho de otro modo, que sólo merezca la pena la identidad que salvaguarde la dignidad humana, es decir, los derechos humanos.

Sobre ese básico fondo común de identidad -siempre en muda- la organización estatal democrática requiere además determinadas cualidades cívicas sobre cómo hacer competir formas de identidad nacional y local, religiosa y laica, pública y privada. Cualidades dirigidas no sólo a evitar la violencia como camino para solucionar los conflictos sino a persuadir mediante actitudes positivas de tolerancia y trabajo en común con otros ciudadanos diferentes. Son cualidades que responden a determinados deseos de participar en el proceso político del bien público y también a cierta aptitud a mostrarnos auto-restringidos en nuestras demandas, tanto políticas como económicas. Que esto es así lo demuestran los modos en que las decisiones públicas se imbrican con las decisiones personales del propio estilo de vida. Así, por ejemplo, a la hora de proveer una política sanitaria se comprobará cuán insignificante es el Estado si los ciudadanos no actúan responsablemente con su propia salud (dieta conveniente, ejercicio, consumo de tabaco, alcohol, etc.) o se comprobará que el Estado se halla absolutamente incapacitado para concurrir a las necesidades de los niños, ancianos y discapacitados si sus parientes no consienten en compartir responsablemente los cuidados. El Estado tampoco puede proteger el medio ambiente si los ciudadanos no reducen sus ansias o no reciclan sus propios desechos. Y tampoco la economía nacional podría marchar sin que los ciudadanos se moderasen en sus reclamaciones de salario o condiciones laborales, y tampoco si habitualmente trampean en sus declaraciones de hacienda, de IRPF o de paro.

El mercado capitalista no hubiera podido funcionar jamás sin lo que Castoriadis llamaba "tipos antropológicos", como son los "jueces incorruptibles, funcionarios íntegros y weberianos, educadores que se dedican a su vocación, obreros que tienen un mínimo de conciencia profesional, etc.". En una palabra: el mercado no crea valores como la honestidad, el servicio al Estado, la transmisión

de los saberes, la obra bien hecha y tantos otros que engavillan al ciudadano en la lealtad a las instituciones jurídico-políticas. Es, pues, evidente que sin cooperación y autoconstricción sino con sólo constricciones externas y sanciones iría disminuyendo tanto la capacidad de progreso material de la organización del Estado democrático como la de progreso moral de los ciudadanos. Sin ciudadanos con cierta conducta cívica y virtudes compartidas y sin escuela que forme en los valores cívicos, las democracias llegarían a ser difíciles de gobernar. Y sin progreso moral, esto es, sin una constante critica de las conductas públicas y de cuantas infligen humillación y daño, crítica dirigida a mejorar las prácticas institucionales en pos de la inclusión social, las democracias se pervertirían hacia formas de totalitarismo o fundamentalismo. Se pervirtieron ya con el nazismo, el fascismo, el franquismo o el peronismo.

Se necesita, en consecuencia, una comprensión más sutil de lo que es la democracia y una conjetura acerca del tipo de acciones sobre las que reposa la civilidad democrática. De ella resaltan históricamente al menos cuatro dimensiones:

1ª, un espíritu público capaz de evaluar la actuación de los propios ciudadanos y de desarrollar un discurso público. Algunos han llamado a esto “razonabilidad pública” o capacidad de razonar la posición de cada cual (sin invocar la autoridad de la Biblia o la de *mi* partido) de manera a convencer a los demás, sobre todo si piensan distinto. Se trata de un aspecto esencial cuya carencia desactiva a la ciudadanía en la vigilancia del estado democrático.

2ª, un sentido de justicia capaz de discernir y respetar los derechos del otro, y de moderar las propias reivindicaciones. Es la implicación ciudadana para eliminar las barreras sociales, económicas, religiosas, ideológicas, de origen, de género o sexo, que excluyan a personas del disfrute de la plena ciudadanía.

3ª, un sentido de decencia civil que se extiende hacia los aspectos banales de la vida cotidiana, en la calle, entre vecinos, en las tiendas, en los contratos de alquiler y en cualquier aforo de gentes donde uno se da de bruces con otras personas. La decencia civil es el aspecto más privado del cara a cara intersubjetivo que evita la discriminación. No discriminar es una exigencia política de las instituciones pero, además, ha de estar apoyada por la acción individual y singular de cada ciudadano en sus interacciones. Sin que la sociedad civil se comprometa a actuar sin discriminar entre autóctonos e inmigrantes, hombres y mujeres, capacitados y discapacitados, la no-discriminación legal de las leyes del Estado democrático apenas será operativa.

4ª, la tolerancia pluralista que acepte cualquier forma de pensar, de creencia y estilo de vida que elijan para sí los demás ciudadanos dentro del respeto de la ley y del derecho de las demás personas. Implica la tolerancia de diferentes credos religiosos y horizontes asociativos de los ciudadanos de manera a plantear permanentemente cierta ruptura del etnocentrismo. Ir rompiendo sucesivos círculos etnocéntricos, es decir, ir incluyendo a más y más gente en el pluralismo es lo que posibilita una integración social. Es una dimensión que tiende a aflorar inclu-

so estéticamente, a manera de modales abiertos y sonrisas reciprocas de gentes vecinas que, sin conocerse, se saludan y hasta se implican en el trato.

Todas ellas son dimensiones de la inter-acción ciudadana que no son promovidas precisamente por el mercado (que promueve poco más que la virtud de la iniciativa) sino por la familia, la escuela y las asociaciones voluntarias o redes de cooperación, tales como iglesias, familias, asociaciones altruistas, deportivas, cooperativas, grupos ecologistas, etc. que practican la cooperación. Como ésas son redes de adscripción voluntaria, el hecho de que algún miembro abandone alguna responsabilidad entraña para él simplemente desaprobación y no castigos; de ahí que el juicio de amigos y camaradas incentive las dimensiones interactiva y persuasiva de la democracia dirigidas a la mudanza personal y social. Ahí, al interiorizarse la idea de responsabilidad y obligación compartida, se va forjando el carácter humano de la civilidad. Por eso mismo, la democracia requiere vigilancia cívica de la escuela pero también de la familia, que puede volverse una escuela de despotismo y machismo. Vigilancia también de ciertos partidos políticos y ciertas iglesias, que pueden serlo de intolerancia autoritaria, así como de ciertos comportamientos étnicos y ultras, a menudo fuente de prejuicios xenófobos. Y hasta de limpieza étnica.

En definitiva, es el aprendizaje de las prácticas cívicas lo único que asegura la reproducción social de las condiciones de legitimidad del Estado democrático. La escuela y la familia son sus operadores esenciales, el espacio donde se enseña desde niños cómo emprender el razonamiento critico y la perspectiva moral. Y si éste es, por cierto, otro deber intransferible de la autoridad estatal, tan importante como el de vigilar por el respeto de las reglas económicas, jurídicas, se debe a que la democracia es algo más que una superestructura jurídico-politica.

3°.- Lealtad constitucional e inclusión.

La Constitución de 1978 construyó el modelo cívico del *nosotros, los ciudadanos libres con derechos,* con autonomía personal y con Autonomías para asegurar que se tratarán de igual modo en España los contextos de vida de los tan múltiples y diversos ciudadanos. Además, la Constitución posibilitó concebir que la lealtad al país consiste esencialmente en la vergüenza de no ser coherentes con la propia norma del Estado de Derecho. Es decir, es posible ya un patriotismo consistente en orgullo por nuestra integración social y, al revés, en vergüenza de estar excluyendo del marco jurídico político a los no estrictamente ciudadanos de la *nación* española.

Si bien la Constitución señala que nuestro país se compone de ciudadanos y que a ellos, en cuanto *nacionales,* se les equiparará en el reparto de los bienes sociales y los derechos, también está inmersa la Constitución en unos supuestos culturales sobre la dignidad humana que exigen que a cada individuo, indepen-

dientemente de su origen, sexo, raza, religión o cultura, le sea reconocido el pleno uso de los derechos. De ahí que tomarse la Constitución en serio implique un debate sobre la superación de lealtades cuya fuerza provenga de relatos con una visión providencial y nacionalista del pasado y no del relato que concierne al ámbito estrictamente juridico-politico. O sea, exige superar el tipo de lealtades por el que nuestros antepasados dejaron de ser súbditos para ser ciudadanos mediante la configuración de hechos gloriosos del "pasado" y suplantarlas por otras lealtades que afecten esencialmente al "ahora" y al "de ahora en adelante", es decir, al meollo de nuestras intenciones y prácticas cívicas que emanan del sustrato de la cultura democrática. La coherencia cultural nos obliga, en consecuencia, a trascender el patriotismo *nacional y* dejar fluir la para civilidad o lealtad constitucional.

Como sabemos ya, toda Historia sólo ha sido *nacional y* se ha fabricado para que el Estado encarase el futuro con un proyecto político lo suficientemente ilusionador como para unificar a gente diferente de muy diversos orígenes, experiencias y vivencias. El relato nacional fue lo que unificaba a esa gente de manera a tomarse a si misma como soberana y dueña de su propio destino, compartido en una vasta comunidad desde tiempos remotos. E1 pasado constituía una configuración de hechos efectuada desde ese acto de unidad política del presente. En el pasado no cabían, en consecuencia, vidas penosas emigrando de aquí para allá, jornadas sin ilusión y con miedo porque la tierra no diese para comer o porque la falta de libertad humillase más de lo soportable. Ninguna historia nacional de ningún país ha contado jamás lo contingente que era la supervivencia de gentes e instituciones y lo azaroso que era encontrar una tierra de asilo, paz social y buen gobierno; ningún relato patriótico ha insistido tampoco en que la vida de sufrimiento de millones de personas que nos han precedido no ha redimido ni glorificado a patria alguna.

Si estamos viendo ahora que el ropaje *nacional* de nuestras lealtades resulta insuficiente, si no contraproducente, para seguir abordando con éxito nuestra creencia sobre la progresiva base moral del Estado democrático, es porque hemos cobrado conciencia del inmenso daño que han causado nuestros ancestros y se causaron también entre sí ellos mismos. Amar a la patria sólo cabe entenderse ya desde esa vergüenza del mal infligido que podía haber sido evitado y que, en adelante, trataremos de no que suceda más. Ese sentimiento es algo que favorece ahora mismo la construcción de un marco ampliado de ciudadanía europea susceptible de interrogar a nuestras conciencias sobre si estamos obrando bien con la relativa exclusión de los inmigrantes. Porque los que vienen hacia nosotros ahora ni los avistamos como hunos ni como visigodos ni aquellos árabes del Guadalete sino que los vemos como gentes como nosotros, como siempre hemos solido ser los que huíamos de la miseria y buscábamos pan y paz. Es decir, los inmigrantes vienen a una población cívica y tolerante.

En muy poquitos años, muchos españoles hemos ido aprendiendo mucho sobre las ambigüedades y paradojas de nuestra cultura en la recepción de inmigrantes. Así es como la bobería de muchas fantasías autocomplacientes está cediendo paso a la aceptada reflexión sobre nuestras limitaciones sociales al comprobar que existen incompatibilidades entre muchas cosas buenas pues, casi siempre y de manera harto trágica, hay que elegir sólo algo de todo lo bueno. Porque no es posible a la vez todo lo bueno. Todavía nos queda mucho que recorrer para que lleguemos a resolver de manera adecuada cuestiones sobre la integración de los inmigrantes, la relación entre humanitarismo y derechos humanos, cultura democrática y multiculturalismo, verdad y buen entendimiento, ilegalidad (ocupaciones de iglesias o universidades, huelgas de hambre para obtener papeles, etc.) y justicia, etc. pero la condición necesaria es perder el miedo a ser tachados de racistas y fachas, que es la más socorrida argucia de quienes se han instalado en la comodidad moral ya sea del trabajo activista o bien del despacho universitario o las columnas de periódico.

Un ejemplo; una columnista tan conspicua y aguda como Rosa Montero, en el plazo de un año nada más, ha pasado de cabrearse porque el Gobierno no aceptaba dar papeles a cuantos inmigrantes lleguen a nuestro país, dado su “derecho a vivir donde prefieran”, a sostener que “la vida real, que es siempre mucho más miserable que la soñada, nos obliga a limitar la libre circulación, un derecho fundamental de los humanos”. Incluso ha llegado a plantear que, si se lograse organizar algún método eficiente de contratación de inmigrantes, los “sin papeles” no deberían acceder a nuestros derechos políticos por muchos años de permanencia y pruebas de arraigo que muestren. Comparto muchas de sus actuales ideas pero, sobre todo, el nuevo talante de plantearlas, incluida cierta conciencia de desgarro o sentimiento trágico por decisiones cuyas consecuencias no acertamos a ver con claridad. Sartori, exponiéndose a errar, fue un rompedor en esto de pensar la inmigración desde la ética de las consecuencias y no ya desde la de las buenas intenciones. Constatemos por ello que vivimos en una lacerante paradoja moral cuando, por una parte, aceptamos el derecho a abandonar uno su país pero, por otra, no nos vemos en la obligación de acoger a todos cuantos quieran venirse hasta nosotros; o cuando propugnamos el cumplimiento íntegro de los derechos de ciudadanía para los inmigrantes pero, a la vez, constatamos que no parece sensato concederles *eo ipso* el derecho político a votar o a ser elegidos.

En las actuales condiciones, es bastante plausible la hipótesis de que, de abrir de par en par las puertas a quien quisiese entrar, acudiría a nuestro país un número de personas prácticamente inasumible pues ni el mercado actuaría de equilibrador de la oferta y la demanda de trabajadores ni las instituciones podaran garantizar un reparto equitativo de bienes sociales ni la ciudadanía se comportaría con responsabilidad democrática. Existe ya hoy, vista la desintegración social en Euskadi por causas étnicas, un buen indicio de que no se debe abandonar al mercado la responsabilidad de gestionar la inmigración pero tampoco a una ideología

que no posea acendradas garantías democráticas. Por ejemplo, al puro humanitarismo de muchas ONGs y a los despachos universitarios o profesionales sobrados de ideología. Si en las actuales condiciones de entrada y regulación de contratación de mercado ya brota entre la ciudadanía un sentimiento de invasión e inseguridad, nada indica que, aboliéndose esas restricciones y liberalizándose completamente el vaivén de gente extranjera merced al "busque cada cual su vida como pueda", se mantendrían el actual nivel de salarios y de reparto de servicios sociales, cierto espíritu de solidaridad cívica y seguridad ciudadana.

Por tanto, hoy necesitamos seguir regulando restrictivamente la inmigración para salvaguardar el sistema político de derechos y libertades, el sistema de no explotación salvaje y asegurar una ciudadanía no adscrita a formas etno-nacionalistas o basadas en la xenofobia y el racismo.

Si bien la sociedad democrática es la única culturalmente pluralista de cuantas existen en el mundo y admite todo tipo de modos de vida, únicamente admite aquellos modos que acepten convivir con otros diferentes modos de vida, es decir, no admite más que formas identitarias tolerantes, formas susceptibles de asociarse al cuerpo central de las formas democráticas. Por eso ya no puede aceptar grupos como Batasuna ni podría aceptar grupos nazis anti-inmigrantes ni grupos étnicos inmigrantes contra los derechos del niño y de la mujer. Acabo de utilizar la palabra "cuerpo" para calificar el núcleo cultural democrático, convencido de que topografía bien el campo de la integración de los inmigrantes semejándolo a un "injerto" de órganos vivos en algún otro cuerpo centralmente vertebrado. Si hemos significado la sociedad democrática como algo culturalmente vivo y en mutación permanente, la integración de nuevos elementos culturalmente vivos habrá de ser concebida como una inter-acción de completitud y excelencia mutua: el cuerpo central acepta como políticamente suyo al nuevo miembro agregado para que éste remueve la sabia cultural pluralista de aquél renovando sus formas de vida y concepciones de lo bueno. Con la metáfora del injerto trazamos un mapa de esta acción sobre un tronco vivo vegetal, por ejemplo un rosal o un manzano, patrones donde se pueden injertar tantos géneros nuevos de rosas o manzanas como se quiera diversificar y enriquecer el patrón primigenio. Pero únicamente ése.

De ahí que se trate de integrar *socialmente* a los inmigrantes y no sólo de integrarles *políticamente,* o sea, se trata de asociarles a la cultura democrática del pluralismo y al marco de lealtad constitucional, es decir, a nuestro *ethos.* Ello exige dos operaciones en el injerto, una de trasferencia jurídico-política pero, además, otra de contraprestación cultural de formas de vida. Por un lado, los inmigrantes deben ser receptores de los mismos derechos cívicos, políticos y sociales desde los que asuman las mismas obligaciones. Y, por otro, sus modos de vida deben asumir la cultura pluralista en la práctica cotidiana o, en palabras de J. Habermas, "la forma de vida politico-cultural" del Estado democrático. Y utilizo

scienter et volenter esta expresión del filósofo alemán[1] para el mismo contexto del debate sobre si está o no "justificada esta política de cierre hermético contra los inmigrantes" porque su respuesta es también afirmativa, aunque sibilinamente expresada en interrogante. Pero lo importante es el argumento de Habermas dando implícito que existe una cultura democrática. Primeramente propone dos premisas aparentemente desconectadas: a) El Estado nacional tiene un *ethos* juridificado que le obliga a actuar para la realización de los derechos fundamentales. Y, b) Integrar a los inmigrantes implica respetar su modo de vida, porque el Estado es neutral ante los modos de vida.

Y, sin embargo, la conexión de ambas premisas la efectúa una condición necesaria para que exista Estado de Derecho y que es algo de orden extrajurídico, es decir, de orden voluntario o de adscripción cultural: c) Una nación de ciudadanos que quiera garantizar las instituciones de libertad precisa cierta lealtad a su Estado constitucional.

Llegados aquí, ya se ve que la recepción de inmigrantes y la defensa de su modo de vida como derecho va a depender de que sean capaces de adquirir formas de lealtad hacia tal Estado de Derecho, porque en éste existen formas de vida cultural que favorecen la lealtad constitucional. De manera que el conjuntar que actúa de quicio silogístico en el argumento seria: d) Es así que el Estado democrático también está impregnado de cierto modo de vida o núcleo de identidad. Luego la conclusión es patente: existiría el derecho de una "nación" a conservar su identidad cultural que requiere precisamente de un orden estatal jurificado para realizar una práctica institucional de derechos humanos. La integración de los inmigrantes consistirla en "*reacuñar* esa forma político-cultural". Obsérvese que Habermas utiliza el término "nación" precisamente para subrayar el hecho de la lealtad ciudadana que forma parte de su identidad personal y extra-jurídica; y obsérvese también el término de "reacuñar", que prefiere la semántica numismática a la hortícola que he preferido utilizar yo: la cultura de los inmigrantes seria -según él- como una moneda sobre la que se reacuña otra, algo así como si con 166 monedas de peseta se fundiese una única de un euro. En todo caso es una metáfora que habla de una modificación cultural pero también de un precio que hay que pagar para formar parte del Estado de Derecho. El precio para Habermas es, en definitiva, cambiar de moneda.

En resumen, un doble acto constitutivo de integración consiste en la transitividad del dar y recibir, injertando a los inmigrantes en el cuerpo central del Estado pero vinculando además su cultura a determinado *ethos,* que no es sino el del patriotismo constitucional y la costumbre de vivir personal e íntimamente los propios modos de vida respetando creencias, opiniones, credos y prácticas diferentes a las de uno mismo. Esta costumbre nueva, que es menester adquieran los

1. Jürgen Habermas, *La inclusión del otro,* Paidós, (1999:217).

inmigrantes, exige a quien proceda de algún horizonte no democrático que su práctica religiosa, gastronómica, estética y de sentido común no deben seguir vinculadas a la cosmovisión jerárquica de la sociedad, como sucedía hasta venir a vivir entre nosotros. Y este proceso es de un aprendizaje más o menos rápido según la voluntad de cada persona.

Por ello, la expresión y práctica de credos o creencias la deberán ejercitar los inmigrantes sin coacción, es decir dejando en plena libertad a los miembros de cualquier grupo de origen para que abandonen o modifiquen su cuerpo de opciones culturales. Cosa distinta a cuando esos inmigrantes vivían esos modos de vida en sus respectivos países no democráticos porque, aquí, no son aceptables las constricciones a terceros sobre modos de vida. Éstos son siempre intransferibles y personales. Por consiguiente, nada de construcción étnica ni de obligaciones para los individuos en nombre de intereses colectivos fundados en la pertenencia de orígenes, credo o raza. Las únicas obligaciones son de carácter estrictamente juridico-politico, esto es, la ley, las normas. Para ello es menester reforzar el ámbito público de la enseñanza en el pluralismo, sin discriminar los curricula escolares en función de estar o no adscritos a tal o cual credo religioso o ideología. Y también se precisa salvaguardar el ámbito privado de expresión donde no es tolerable adiestrar en la descalificación de las creencias diferentes. La critica razonada en pos de la persuasión ha de ser el único arma del pluralismo cultural.

De manera que entre la sociedad de acogida y los inmigrantes debe darse algo así como una nueva *asimilación cultural.* Transitiva y en un doble sentido. Por una parte, un plus de asimilación de las lealtades constitucionales por parte de los miembros de la sociedad de acogida, que debe dejar de pensarse a sí misma como nación patriótica para re-pensarse como espacio constitucional abierto, transnacional. Se precisa, ante todo, un enorme esfuerzo por parte de los ciudadanos autóctonos para asimilar el fondo juridico-politico de su raíz cívica que funciona para incluir también al extranjero dispuesto a formar parte de la misma comunidad. En definitiva, se trata de que los ciudadanos asimilen de manera práctica la ruptura de los círculos etnocéntricos más excluyentes. Ello requiere de la ciudadanía tener que forjarse en la práctica de otra virtud nueva, la de "fiarse del inmigrante" como uno se fía de cualquier vecino en cualquier circunstancia cotidiana. Se trata de asimilar al "otro" y fagocitarlo en nuestra conciencia de manera a hacer que desaparezca como "otro".

Y, por su parte, el inmigrante debe asimilar la troncalidad jurídico-política de la cultura democrática, modificando, si fuere preciso, su concepciones del mundo social y determinadas prácticas que le sean anejas. Por ejemplo, debe asimilar que toda persona vale igual que cualquier otra, que no existe supeditación jerárquica entre personas, que la persona es digna e inviolable en sus derechos a la integridad física y espiritual, que la ley es discutible y reformable pero debe ser cumplida, que la verdad política resulta del consenso y no de la voluntad del líder

carismático o que los conflictos se resuelven pacíficamente. Es decir, el inmigrante que no participaba de una cultura democrática debe asimilar contenidos nuevos que modifiquen el sentido de sus creencias y prácticas tradicionales. Y debe además transformar sus hábitos de no fiarse del extraño o del no-creyente o infiel, de manera a ejercitarse en el pluralismo cultural e ir adquiriendo las destrezas cívicas tan necesarias para estar amarrado al principio constitucional. (Y esto es válido también para la difícil tarea post-ETA de integrar socialmente el tejido ciudadano en Euskadi).

De esta manera nuestra sociedad ejercitará su derecho de proteger sus instituciones y prácticas ciudadanas de la deriva hacia la exclusión o la xenofobia. Suponiendo que el Estado realice un trabajo de educación de la ciudadanía en profundidad, sobre todo en la escuela y los medios de comunicación de masas, y suponiendo que posibilite una práctica real de pluralismo cultural, entonces estará en su derecho de preferir en determinadas circunstancias tales inmigrantes a tales otros por mor de evitarse peligros de segmentacıón ciudadana y también por mor de enriquecer el pluralismo cultural. Pero sólo entonces habrá indicios para inferir que su acción no está motivada por la xenofobia etnocentrista.

Aceptar la doble vertiente de esa mutua asimilación cultural lleva consigo suponer que las formas de vida resultantes del pluralismo serán tanto más culturalmente ricas cuanta más transformación sufran. Porque de lo que se trata no es de preservar las mismas formas culturales durante generaciones sino de liberar las fuerzas individuales y asociativas para que creen renovados contextos de imaginación práctica (es decir, para otras identidades posibles) que eliminen formas sutiles e insospechadas de hacerse mutuamente daño los ciudadanos de diferente opción cultural. Cuantos más perfiles de daño y humillación mutua sean capaces de ir describiendo los inmigrantes vigorosos, ahora ciudadanos activados en la esperanza social, tanto más inclusión política podrán realizar las instituciones del Estado democrático. Y cuanta más ruptura de los círculos etnocéntricos se vaya produciendo más libre será la sociedad de pluralismo. Y más valor cobrarán entonces los episodios, cotas y vestigios culturales del pasado, precisamente porque estará al alcance de los ciudadanos ir comprendiendo que somos producto de la contingencia cultural, del esfuerzo de los antepasados pero también de la participación activa de cada uno en la creación de sus propias formas de vida. Sin llegar a comprender esto, la democracia podría venirse abajo como se han venido abajo culturas potentes pero de imaginación fervientemente anti-mudanza.

¿Se le puede llamar de otra manera a esa forma sui *generis* de asimilación del vigor democrático? ¿Utilizaremos el término agricultor de "injerto" o el numismático de "reacuñar"? Sea el que fuere, deberá describir la necesidad de una mutación de hábitos y, en consecuencia, un cambio de formas de vida dentro de la sociedad para el pluralismo.

Nosotros, los pluralistas que preferimos la integración social a la discriminación multicultural y al gueto, preferimos ir rompiendo los círculos etnocéntricos a base de incluir entre nosotros a los excluidos de hoy, nos fijamos en que los inmigrantes son iguales a nosotros, sufren igual, sufren de lo mismo y les humilla lo que a nosotros nos humillaría. Y porque nos interesa esa semejanza, se nos vuelven inaceptables muchos rasgos culturales. Tanto suyos como nuestros. Y cuanto de cultural llevemos todos, ellos y nosotros, que haga daño y oprima a la persona, lo preferiremos suprimir. Para nosotros, los del civismo integrador, la persona es todo, es el fin en sí mismo y necesita libertad; ese rasgo cultural nuestro prima sobre otros, también nuestros, que nos conducen a prácticas inconsecuentes con él. Consideramos, en consecuencia, que deberíamos modificar en la práctica aquellos rasgos de exclusión de nuestra cultura que constriñan a otros. Pensamos que cuanta más relación libre entre personas se dé, tanto más alterados se verán aquellos de nuestros rasgos culturales que producen dolor y humillan. Y más diferentes seremos los humanos, uno a uno y por libre decisión; y tanta mayor intervención critica habrá entre gentes con símbolos y valores distintos aptos para hacer vivir vidas privadas diferentes. Por eso queremos integrar socialmente a los inmigrantes y hacer de ellos personas dignas, tanto como queremos sean nuestros hijos. Y queremos que los extranjeros que nos llegan construyan desde los mejores valores de su cultura de origen una voluta enroscada en los mejores valores de la nuestra. Y destruyan sus peores valores así como nosotros los peores nuestros. Algo insospechado todavía pero necesario para nuestra libertad.

Si la inmigración es ahora una gran oportunidad politice para refundar nuestro Estado constitucional, *libertad* seria la manera de denominar el riesgo del presente al tener que encarar esa tarea desde un pasado de exclusiones pero también de ciertas inclusiones. La historia dirá si nosotros hemos sabido darles a los inmigrantes lo que buscaban y si ellos -recordando a su viejo país pero amando al nuevo- han sabido ser ciudadanos europeos. Que era lo que a unos y otros se nos pedía en esta coyuntura que el azar ha posibilitado a la acción de los humanos de aquí. Inmigrar hoy hacia aquí es comprometerse a jugar ese rol y también ese mismo rol nos es exigido a la ciudadanía receptora.

LA INMIGRACIÓN Y LA UNIÓN EUROPEA*

José Martín y Pérez de Nanclares

El concepto de Estado-nación, configurado en sus perfiles básicos durante el siglo XIX, se caracteriza por tres elementos fundamentales estrechamente ligados entre sí: la soberanía, el territorio y la nacionalidad. Así, todo Estado-nación gozaba (y en lo básico sigue gozando) de la prerrogativa *soberana* de poder autorizar libremente la entrada y permanecer en su *territorio* a las personas que no ostenten la *nacionalidad* de ese Estado. Por tanto, ha sido un principio comúnmente aceptado que cada Estado es competente para determinar bajo qué condiciones un extranjero puede ser autorizado a entrar en su territorio. De ahí que, respecto a la inmigración tradicionalmente se haya hablado de una verdadera competencia regaliana[1].

De esta manera, aun hoy, la nacionalidad sigue siendo un concepto que se caracteriza por la exclusión (extranjero es todo aquel que no ostente la nacionalidad del Estado en cuestión) y sigue siendo también un requisito esencial a la hora de definir el estatuto jurídico del extranjero dentro del territorio de un Estado diferente al de su nacionalidad[2]. De ello, junto a la consecuencia obvia pero frecuentemente olvidada de que todos los individuos son extranjeros cuando no se encuentran dentro del territorio de su Estado, se deduce una tradicional tendencia a adoptar por los Estados una regulación jurídica diferente para los extranjeros res-

---

*Este trabajo se inserta dentro un proyecto de investigación más amplio financiado por el Gobierno regional de La Rioja (ANGI 2001/18).

1. ULLMANN, V.: *Völkerrecht*, Mohr Verlag, Tübingen, 1908, p. 2. A este respecto, puede recordarse que todavía en 1955 en el marco del Tribunal Internacional de Justicia se sostenía que "when an alien comes to the frontier, seeking admission, either as a settler or on a visit, the State has an unfettered right to refuse admission"; Se trata de la conocida posición del juez READ sostenida en su opinión disidente en el caso *Nottenbohm* al afirmar que ", *ICJ Reports* 1955, p. 46.

2. Véase, por ejemplo, ISAY, E.: "De la nationalité", *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International* 1924, pp. 429-468. Frecuentemente se traen también a colación las palabras del

pecto a la existente para sus nacionales. Esto plantea con toda crudeza la cuestión de los derechos fundamentales mínimos de los que no puede sustraerse a ningún extranjero, es decir, en cierta medida equivale a propugnar su consideración como una materia que reclamaría una regulación (al menos de mínimos) en el ámbito del Derecho Internacional.

En este contexto de competencia típicamente estatal, la inmigración se ha convertido en las últimas décadas en un tema central de la agenda política y electoral de los países occidentales. Ciertamente, la inmigración no es, en modo alguno, un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro tiempo. Durante siglos Occidente ha conocido movimientos migratorios, en ocasiones masivos, motivados según los casos por circunstancias económicas, políticas, bélicas, territoriales o simplemente religiosas. Sin embargo, en los últimos años los Estados europeos han pasado de ser países abiertos y poco restrictivos en la acogida de emigrantes por motivos políticos (especialmente con ocasión de las persecuciones fascistas y la segunda guerra mundial) o económicos (hasta la crisis de 1973) a convertirse en auténticas "murallas" que frenan o dificultan notablemente la inmigración.

Tampoco es una novedad la falta de una regulación de la materia por el Derecho Internacional. La verdadera novedad radica, a nuestro juicio, en la preocupante coincidencia en el momento actual de una política de entrada extremadamente restrictiva en todos los Estados de la Unión Europea —también en Estados tradicionalmente abiertos como Estados Unidos, Canadá o Australia— junto a una regulación de los derechos de los extranjeros también muy restrictiva en algunos Estados miembros[3]. Situación que desde la perspectiva iusinternacional se torna tanto más preocupante si se tiene presente que, además de dejarse con carácter general la regulación de la inmigración en manos de los Estados, ni siquiera se ha logrado un satisfactorio régimen jurídico de protección a quienes demanden entrada en un determinado país porque huyen de situaciones de guerras o catástrofes naturales. Aunque ciertamente esta cuestión haya merecido una mayor atención iusinternacional que la inmigración —digamos ordinaria por motivos económicos— y en la práctica la institución del "refugio" haya sido el principal ariete de la aludida potestad regaliana de los Estados, nada se ha avanzado respecto a lo recogido en la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados[4],

profesor SCELLE al considerar que "déterminer la nationalité des individus d'est, non seulement déterminer quels sont les nationaux, mais aussi quels sont les non-nationaux ou les étrangers. C'est donc indirectement fixer le statut international des non-nationaux et, par conséquent, la compétence a l'égard des sujets de droit de la communauté interantionale des autori´tes gouvernamentales étrangeres"; SCELLE, G.: *Précis de Droit des Gens: principes et systèmatique,* París, 1984, 66.

3. Para profundizar en el alcance de los derechos de los extranjeros en los diferentes Estados puede consultarse la reciente obra de IBURCIO,C.: *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya, 2001.

4. Se encuentra, por ejemplo, en TORRES UGENA, N.: *Textos normativos de Derecho Internacional Público*, Civitas, 7ª ed., Madrid, 2000, pp. 582-595.

en vigor desde 1954, y su protocolo de 1967[5]. No puede pasarse por alto que este instrumento internacional de mínimos es deudor de un contexto internacional de guerra fría que nada tiene que ver con el actual y cuyo régimen jurídico en lo sustancial se asienta en un concepto de refugiado claramente insuficiente. Abarca únicamente a quienes acrediten individualmente fundados temores de persecución en su país por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones políticas[6]. Y la protección garantizada se limita únicamente al reconocimiento del modesto principio de *non refoulement* a quienes encajen en este restrictivo concepto de refugiado[7]. En sentido estricto, no existe, pues, un derecho subjetivo al asilo.

De esta forma, en la práctica, más allá de este derecho al *non refoulement* para los refugiados o más allá del derecho de reunificación familiar de los inmigrantes legalmente establecidos en un Estado, apenas queda actualmente hueco jurídico para la emigración (legal). Ello, fruto del constante crecimiento de la cifras de inmigrantes ("ilegales") o de inmigración "disfraza" de asilo, provoca irremediablemente incómodos e indeseables debates sobre migración "deseada" e "indeseable"[8]. O dicho en términos más administrativistas, proliferan las solicitudes de asilo "manifiestamente infundadas". De esta forma, aunque obviamente inmigración y asilo son cuestiones bien diferentes, tanto en su raíz conceptual como en sus exigencias de réplica y protección jurídica, su destino —al menos en el marco europeo— quedan "fatalmente" ligados. En efecto, pese a la tradicional

---

5. Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados, Nueva York; recogido, por ejemplo, en TORRES UGENA, N.: *op. cit. (Textos normativos...)*, pp. 569-599. Cfr. ROBINSON, N.: *Convention Relating to the Status of Refugees. Its History Contents and Interpretation*, Alto Comisionado de NU para los Refugiados, Ginebra, 1997, pp. 5-8.

6. Sobre el alcance de la protección internacional a los refugiados puede verse, por todos, la excelente obra de GOODWIN-GILL, S.G.: *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, 2ª ed., Oxford, 1996.

7. La Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de Naciones Unidas de 14 de diciembre de 1967 en su Declaración sobre el Asilo Territorial recoge, igualmente, este principio del *non refoulement* pero, de igual modo, en 1977 fracasó rotundamente el intento de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el asilo territorial de convertir esta Declaración en un tratado internacional. Cfr. LEDUC: "L'asile territorial et la Conférence des Nations Unies de Genève de janvier 1977", *Annuaire Français de Droit International* 1977, p. 221.

8. Véase EZRA, E.: "The Undesired Exclusion (and Inclusion) in Migration Policy-Making in Europe", *Revue des Affaires Européennes* 2000, p. 7-37, especialmente p. 7. La lectura de este trabajo resulta de sumo interés. La autora trata de identificar el concepto de "emigrante indeseable" examinando las legislaciones y políticas de inmigración de Francia, Alemania y el Reino Unido, concluyendo en la tendencia de estos Estados a transferir al nivel comunitario la necesidad de una cooperación para "combatir" la emigración "indeseable". Aval de esta interpretación sería el documento común que el 4 de octubre de 1999 presentaron esos mismos Estados en la reunión de Ministros de Justicia e Interior de la Unión en Luxemburgo y que se convirtió en documento de base del decisivo Consejo Europeo de Tampere de 16 y 17 de octubre del mismo año. Igualmente lo será, como se mostrará en este trabajo, los Consejos Europeos de Laeken y de Sevilla.

consideración jurídico-política de la inmigración como una competencia típicamente estatal y pese a la práctica inexistencia de normas de Derecho Internacional Público que impongan obligaciones a los Estados en esta materia, la Unión Europea ha asumido en los últimos años muy relevantes competencias de actuación. Así, en la actualidad los Estados miembros se ven obligados a someter sus legislaciones nacionales sobre asilo e inmigración al cumplimiento de las normas que la Unión Europea establezca en el marco de sus competencias.

Este marco se encuentra básicamente en el título IV del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (arts. 61 a 69 TCE), introducido por el Tratado de Amsterdam (en vigor desde el 1 de mayo de 1999) y levemente modificado por el Tratado de Niza. Su desarrollo normativo liga, como ya se ha apuntado, las cuestiones de asilo e inmigración[9]. Con todo, en este trabajo nos limitaremos, dentro de lo posible, únicamente al tratamiento de la inmigración[10].

En realidad, pese a la innegable trascendencia del tema, hasta fechas bien recientes el Derecho Comunitario, fiel a la concepción regaliana de esta materia, había ignorado casi por completo este fenómeno, dejando las cuestiones en manos de los Estados miembros. Los tratados constitutivos hablaban efectivamente desde 1957 de la libertad de circulación de las *personas*, pero bajo esta categoría se incluían únicamente la "emigración" de los trabajadores o prestadores de servicios que ostentasen la nacionalidad de alguno de los Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea. Los extranjeros no comunitarios venían a constituir, pues, un grupo totalmente ignorado, lo que con cierto tono crítico se ha denominado la *seizième nation*[11] de la Unión, "la nación difusa"[12] o, con cierto ingenio, los *denizens* y *marginzens*[13]. Ello resultaba comprensible tan sólo si se tiene presente la natural resistencia de (todos) los Estados miembros a perder el

---

9. Como estableció el Consejo Europeo de Tampere en octubre de 1999, "las cuestiones, distintas pero estrechamente relacionadas, del asilo y la migración hace necesario desarrollar una política común de la Unión Europea; Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999; SN 200/99.

10. Para un estudio en profundidad de esta regulación puede verse MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La inmigración y el asilo en la Unión Europea-Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad, justicia*, Colex, Madrid, 2002. Igualmente, HAILBRONNER, K.: *Immigration and Asylum Law of the European Union*, ed. Kluwer, La Haya, 2000; NIESSEN, J., en su introducción a obra de GUILD, E., *The Developping Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer, La Haya, 1998, pp. 3-63, especialmente pp. 39-50 y p. 61; FARIA, C./CORRADO, L.: "Vers une politique européenne commune en matière d'asile et de migration", *EIPASCOPE* 2001, núm. 2, pp. 2-15. La primera se basa en razones económicas, familiares o personales mientras la segunda lo hace en la esfera de los derechos fundamentales; véase, entre otros, BERGER, N.: *La politique européenne d'asile et d'immigration-Enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruselas, 2000, p. 15.

11. WITHOL DE WENDEN, C.: *La citoyenneté européenne*, Presses de Sciences Politiques, París, 1997, p. 99.

12. Este término es utilizado para hacer referencia a la población inmigrada que habita en el

poder de reglamentación en una materia (condiciones de entrada y estancia, requisitos para conceder un permiso de trabajo, derechos sociales, etc.) que, como ya hemos apuntado, consideraban prerrogativa regaliana e indisolublemente ligada a su concepto de soberanía territorial e identidad nacional y, por lo tanto, de su exclusiva competencia.

Pero la tozuda fuerza de los hechos, el surgimiento de crecientes controversias jurídicas en el plano comunitario que tienen como protagonistas a los extranjeros y, sobre todo, la propia construcción de un mercado único sin fronteras interiores convirtieron en ineludible su tratamiento. En efecto, estos tres elementos pusieron de manifiesto las insuficiencias de una solución nacional para abordar con seriedad el tratamiento de las cuestiones sobre inmigración y asilo.

En primer lugar, la existencia de más de 13 millones de extranjeros extracomunitarios en el territorio de la Unión Europea[14] (frente a apenas 6 millones de los 370 millones de ciudadanos comunitarios que han hecho uso de su derecho a residir en otro Estado miembro)[15], hacía insostenible mantener el vacío normativo anterior y la ausencia de un estatuto jurídico adecuado. A mayor abundamiento, el imparable aumento de la inmigración incontrolada por motivos económicos reclamaba como mínimo una cierta cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la inmigración clandestina.

En segundo lugar, la creciente aparición de conflictos jurídicos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que tenían como protagonistas a extranjeros no comunitarios[16], especialmente nacionales procedentes de Estados

espacio europeo y que se define desde la negatividad de carecer de nacionalidad —dice el autor— europea dentro de lo que desarrolla como “Europa y los no ciudadanos”; OLIVÁN LÓPEZ, F.: “La nación difusa: la inmigración y la búsqueda de los Derechos políticos”, *Studia Carande* 1999, p. 229-247, especialmente pp. 229-232.

13. MARTINIELLO, M.: “European Citizenship, European Identity and Migrants: Towards the post-National State?”, en MILES, R./THRÄNHARDT, D. (eds.), *op. cit. (Migration and European...)*, pp. 37-52, especialmente pp. 47-48, especialmente p. 40.

14. Datos de 1997 extraídos de *Annuaire EUROSTAT 2001-La guide statistique de l’Europe*, Luxemburgo, 2001, p. 86 y ss.

15. Quiere ello decir que del número total de extranjeros residentes en Estados miembros de la Unión Europea (19 millones), no son ciudadanos comunitarios alrededor del 70%. Por otro lado, los extranjeros representan tan sólo el 5% de la población total de la Unión, si bien la distribución de los mismos por Estados resulta desigual, siendo Austria (8%) y Alemania (7%) los Estados miembros con una mayor índice de admisión.

16. Sobre esta jurisprudencia, véase WEILER, J.H.H. “Thou Shalt Not Oppress a Stranger: On the Judicial Protection of The Human Rights of Non EC Nationals - A Critique”, *European Journal of International Law* 1992, pp. 65-91; STANGOS, P.N.: “La jurisprudence récente de la Cour de Justice des Communautés européennes concernant les travailleurs migrants, ressortissants de pays tiers”, *Revue des Affaires Européennes* 2000, pp. 107-117; AKANDJI-KOMBÈ,

con los que la Comunidad Europea había concluido algún tipo de acuerdo de asociación o cooperación, cohonestaba mal con el pretendido vacío competencial comunitario.

Y, en tercer lugar, difícilmente podía resultar compatible la desaparición de los controles en las fronteras interiores derivada de la creación de un mercado único (art. 14 TCE) con la total ausencia de una regulación comunitaria sobre los ciudadanos de Estados terceros. Habiendo desaparecido las fronteras interiores y estando garantizada la libertad de circulación de las personas mal se puede distinguir en el cruce fronterizo intracomunitario entre ciudadanos comunitarios y extracomunitarios, pese a que su estatuto jurídico sea radicalmente diferente. Es más, desde el mismo momento en que todas las personas, comunitarias o no, son capaces de moverse libremente de un Estado a otro la pretendida existencia de diferentes regímenes jurídicos nacionales sobre visados y controles transfronterizos se convierte en ficticia e invita, en caso de inactividad legislativa comunitaria, a evidentes fraudes de ley.

Esta necesidad de engendrar una política común europea sobre asilo e inmigración se encuadró inicialmente (desde el Acta Única Europea hasta el Tratado de Maastricht) en el terreno de la intergubernamentalidad. Concretamente, el Tratado de Maastricht insertó dentro de la Unión Europea (pero fuera de la Comunidad Europea) el denominado tercer pilar sobre Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI). Sin embargo, fue la Conferencia Intergubernamental de 1996 la que al desembocar en el Tratado de Amsterdam dio finalmente el paso de encuadrar ambas materias en el ámbito estrictamente comunitario (en el TCE), fruto de comunitarizar buena parte del antiguo tercer pilar de la CAJI, así como tras la conducción del acervo Schengen al ámbito jurídico e institucional de la Unión. Consecuencia de este importante paso fue la introducción en el Tratado constitutivo de la CE de un nuevo título IV sobre "visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas" (arts. 61 a 69 TCE) encaminado a crear lo que de manera un tanto pomposa se denominó un *espacio de libertad, seguridad y justicia*[17].

Con todo, el precio a pagar por este significativo crecimiento de las competencias comunitarias fue el no poder renunciar a la unanimidad en el Consejo y

J.F.: "La jurisprudence communautaire récente en matière de droits fondamentaux", *Cahiers de Droit Européen* 1998, pp. 351-387, especialmente pp. 376-381. Para un análisis de la jurisprudencia anterior, AKANDJI-KOMBÈ, J.F.: "Les droits des étrangers et leur sauvegarde dans l'ordre juridique communautaire", *Cahiers de Droit Européen* 1995, pp. 351-381.

17. Esta denominación, en efecto, ha sido calificada por la doctrina como "grandilocuente, pretenciosa y ambigua" y de cierta "ampulosidad"; véase VALLE GÁLVEZ, A. del: "La libre circulación de personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia", en LÓPEZ ESCUDERO, M./MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coords.), *Derecho Comunitario Material*, ed. McGraw Hill, Madrid, 2000, pp. 41-50 especialmente p. 42.

el codificar en esta materia un *pick and choose* para el Reino Unido, Dimarca e Irlanda —el título IV TCE no se aplica a estos tres Estados—, así como la correlativa necesidad de normas especiales y protocolos que no hacen precisamente transparente, comprensible y accesible la nueva regulación; e incluso mantiene determinadas cuestiones del citado espacio de libertad, seguridad y justicia en el tercer pilar —ahora limitado a la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJMP)— fuera del manto institucional y jurídico estrictamente comunitario.

Por otro lado y aunque no sean temas de estricto carácter jurídico —al menos no del título IV—, no puede ignorarse tampoco la (desgraciada) concatenación entre inmigración y racismo o xenofobia[18] del que en modo alguno podía permanecer ajena la Unión Europea y, por ende, tampoco la nueva regulación jurídica. De ahí que el Tratado de Amsterdam también incluyera una referencia a la lucha contra la discriminación de origen racial, étnico o religioso (art. 13 TCE)[19].

En conclusión, con estos antecedentes el TCE prevé en la actualidad, a diferencia de lo que ocurría con anterioridad al Tratado de Amsterdam (antiguo artículo K.1.3 TUE), una *competencia* comunitaria *compartida* con los Estados de carácter muy amplio. Además, por contraposición a lo que ocurre con la competencia en materia de asilo (art. 63.1 y 2 TCE), no se trata tan sólo de establecer "normas mínimas", sino de fijar en su integridad las condiciones de entrada y residencia (art. 63.3 a) TCE), las medidas contra la inmigración y residencia ilegales (art. 63.3b) TCE) y la definición de los derechos y las condiciones para los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro puedan viajar (art. 62.3 TCE) o residir en otros Estados miembros (art. 63.4 TCE). Por tanto, la acción de la Comunidad no se encamina tan sólo a favorecer la cooperación entre los Estados miembros o a apoyar y completar la acción de éstos, como ocurre en el caso de las competencias atribuidas a la Comunidad con carácter complementario, sino que se le atribuye competencia suficiente para desarrollar una política propia en materia de inmigración cuyas disposiciones (como ocurre en

18. Son abundantes en la doctrina los trabajos que tratan la concatenación entre inmigración y racismo. Puede destacarse, entre otros, las interesantes obras colectivas de REA, A. (ed.): *Immigration et Racisme en Europe*, ed. Complexe, París, 1998; WRENCH, J./SOLOMONS, J. (eds.): *Racism and Migration in Western Europe*, ed. Berg, Oxford, 1992; igualmente BOVENKERK, F./MILES, R./VERBUNT, G.: "Comparative Studies of Migration and Exclusion on the Grounds of 'Race' and Ethnic Background: A Critical Appraisal", *International Migration Review* 1991, pp. 375-391. Existen también relevantes aportaciones que estudian las conexiones entre las actuales regulaciones nacionales sobre asilo y la discriminación, especialmente tras los recientes procesos de una cierta "criminalisation and securisation of asylum law"; véase, por todos, el interesante trabajo de BELL, M.: "Mainstreaming Equality Norms into European Union Asylum Law", *European Law Review* 2001, pp. 20-34, especialmente pp. 23-25.

19 Véase a este respecto ESPÓSITO, C.: "The European Union Response Towards Racismo", *Revue des Affaires Européennes* 2000, pp. 118-127; ROSENBERG, D.: "La lutte contre le racisme et la xénophobie dans l'Union européenne", *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 1999, pp. 201-238.

todas las competencias compartidas) desplazarán con todas las consecuencias que ello conlleva a las disposiciones nacionales que se opongan a ellas (*preemption*)[20].

Esta competencia compartida comprende los controles sobre los nacionales de Estados terceros que se encuentren legalmente en la Comunidad. No abarca, sin embargo, otros aspectos como la determinación de las condiciones de empleo para los mismos que se realizará de conforme a la previsión competencial ad hoc existente en materia de política social (art. 137.3 *in fine* TCE). Ésta es de menor intensidad de acción que la previsión competencial en materia de política de inmigración ya que esta última es una competencia comunitaria de carácter simplemente complementario a la de los Estados miembros. La competencia sobre inmigración tampoco cubre obviamente cuestiones más delicadas como las posibilidades de acceso a la nacionalidad o las medidas de integración social de los extranjeros legalmente residentes en un Estado miembro.

Así las cosas, una vez considerado el peculiar contexto internacional actual y la inclusión en el Derecho Comunitario originario de una competencia amplia para regular en el plano europeo buena parte del régimen jurídico de la inmigración, nos encontramos en situación de abordar, por último, un breve comentario sobre las acciones que hasta el momento ha emprendido la Unión Europea al amparo de las nuevas atribuciones competenciales introducidas por el Tratado de Amsterdam.

Para una adecuada valoración de esta actividad comunitaria en materia de inmigración conviene, de entrada, tener presente que los Tratados constitutivos prevén un marco temporal de actuación. Así, para la adopción de las principales decisiones sobre inmigración previstas en los Tratados constitutivos se ha fijado un plazo de cinco años (art. 67 TCE), esto es, a lograr antes del 1 de mayo de 2004. De ahí que para su consecución el Consejo Europeo extraordinario de Tampere (octubre de 1999), el cual es clave en esta materia, fijó como objetivo prioritario de la Comunidad la consecución de una *política común de inmigración;* tal premisa fue reafirmada por el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) con la intención de lograrlo "cuanto antes".

Sin embargo, como suele ocurrir frecuentemente en la Unión Europea, la realidad práctica no siempre casa con las previsiones jurídicas y las instituciones comunitarias han encontrado en determinados ámbitos particulares dificultades para cumplir el calendario previsto. De hecho, la Comisión viene señalando desde octubre de 2001 la subsistencia de muy serias dificultades para lograr una política común de inmigración en los plazos previstos y de un serio riesgo de bloqueo en

---

20. Sobre el alcance general de este tipo de competencias y las consecuencias jurídicas de la *preemption* para los Estados, véase nuestro trabajo *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Mc Graw Hill, Madrid, 1996, p. 158.

algunas materias[21]. Retraso que subsiste en la actualidad pese al renovado impulso que pretendió imprimir sobre la materia el Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002), particularmente en lo referido a la lucha contra la inmigración ilegal y la necesidad de avanzar en la instauración de una gestión común de las fronteras exteriores. Esto resulta particularmente preocupante si se tiene presente que 2003 es, en efecto, el último año antes de que venzan los plazos fijados por el Tratado de Amsterdam y por el Consejo Europeo de Tampere.

No obstante, no puede pasarse por alto que en el capítulo de logros en materia de inmigración figura ya todo un elenco de decisiones adoptadas que resultaban absolutamente inimaginables hace apenas unos años. Sin ninguna duda, son las cuestiones relacionadas con la política del *control de fronteras* el ámbito donde hasta el momento se ha concentrado el núcleo más sobresaliente de la acción comunitaria. Dentro de esta política podría distinguirse entre acciones para lograr una regulación comunitaria de visado común, para regular el control de fronteras exteriores de la Unión y la lucha contra los documentos falsificados.

Así, en primer lugar, dentro de las acciones para lograr una política de visado común destacan con luz propia los Reglamentos de 2001 para una pronta armonización de las normas básicas sobre visados, tanto para el establecimiento de las cruciales listas de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores[22]. A su lado se han adoptado igualmente normas sobre libertad de viaje[23] y se han realizado trabajos para modificar la actual regulación sobre un modelo uniforme de visado que se encuentran muy avanzados[24].

En segundo lugar, el control de las fronteras exteriores de la Unión ha sido una de las líneas de actuación que los Consejos Europeos de Laeken y Sevilla han

---

21. Expresado en el peculiar lenguaje de la Comisión, esta institución considera que "dichas dificultades revelan en particular problemas de ajuste de los enfoques nacionales sobre cuestiones ciertamente delicadas que el marco institucional de la Unión y los mecanismos actuales de toma de decisiones no permiten superar". Así, se sigue afirmando en el último Marcador semestral (II semestre de 2002) de la Comisión para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, COM (2002) 738 final de 16.12.2002, p. 4; el anterior Marcador (I semestre de 2002) reflejaba ya idénticas dificultades, COM (2002) 261 final de 30.5.2002.

22. Se trata del conocido Reglamento 539/2001, *DOCE* L 81 de 21.3.2001, pp. 1-7 y *DOCE* L 327 de 12.12.2001. En noviembre de 2002 se ha presentado una propuesta para reformar el mencionado Reglamento, COM (2002) 679 final de 28.11.2002.

23. Reglamento 1091/2001 del Consejo, de 29 de mayo de 2001, relativo a la libre circulación con visado pra estancias de larga duración, *DOCE* L 150 de 6.6.2001, pp. 4-5.

24. En octubre de 2001 la Comisión presentó una propuesta para modificar el actual Reglamento 1683/95 por el que se establece un modelo uniforme de visado; COM (2001) 577 final, de 9.10.2001.

considerado de "atención preferente". Con ello se pretende lograr una más estrecha colaboración entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros estando ya prevista la creación de una red de agentes de enlace de inmigración, la elaboración de un modelo común de análisis de los riesgos y la realización de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores[25].

Por último, una tercera parte integrante de la aludida política común de control de fronteras es la lucha contra el uso de documentos falsificados. Dentro de ella se ha aprobado un Reglamento para regular un modelo uniforme de impreso para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso[26], así como diversas acciones para hacer los documentos más seguros introduciendo normas mínimas para documentos de viaje y permisos de residencia[27] o para mejorar el intercambio de información[28].

Junto a estas acciones que integran el núcleo de la política comunitaria de inmigración, podrían destacarse también a título de ejemplo diversos instrumentos jurídicos (directivas o decisiones) complementarios para luchar contra toda forma de discriminación de los ciudadanos de terceros países y, en particular, el racismo y la xenofobia. Concretamente una Directiva sobre la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas con independencia de su raza u origen étnico[29], otra Directiva para el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y el trabajo[30] o una Decisión del Consejo para crear un programa destinado a apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en la lucha contra toda forma de discriminación[31].

Existen además innumerables propuestas presentadas por la Comisión y que actualmente se encuentran en trámite legislativo para su adopción en los próximos meses[32]. Sin ánimo exhaustivo podría destacarse notables acciones encami-

25. Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión de mayo de 2002 sobre sobre fronteras exteriores, COM (2002) 233 final, de 7.5.2002.

26. Reglamento 333/2002, *DOCE* L 53 de 23.2.2002.

27. *DOCE* L 157 de 15.6.2002, p. 1.

28. *DOCE* L 81 de 1.4.2000.

29. *DOCE* L 180 de 19.7.2000, p. 22.

30. *DOCE* L 303 de 2.12.2000.

31. *DOCE* L 303 de 2.12.2000.

32. Para una visión general sobre las acciones previstas puede consultarse las Comunicaciones de la Comisión relativa a una política comunitaria de inmigración; COM (2000) 757 final de 22.11.2000; COM (2001) 387 final de 11.7.2001.

nadas a cuestiones como lograr un estatuto jurídico común para los nacionales de países terceros[33]; el establecimiento de una política comunitaria coherente sobre readmisión y retorno[34]; la promoción de la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación económica de emigrantes[35]; o la creación de un Observatorio Europeo de las Migraciones[36].

Para finalizar este sucinto bosquejo de la política comunitaria sobre inmigración conviene poner de manifiesto como valoración de conjunto dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la enorme dispersidad existente en las acciones comunitarias emprendidas lo que, a nuestro juicio, hace impensable poder sostener que exista una verdadera política de inmigración de la Unión Europea. Y en segundo lugar puede constatarse también sin mayor dificultad que la acción de la Comunidad se encuentra excesivamente escorada hacia la represión de la inmigración ilegal, mientras que el objetivo de articular mecanismos de ayuda a los países de origen y tránsito sigue olvidada en el capítulo de los asuntos pendientes[37]. Por no hacer mención a todo lo relativo a favorecer una adecuada integración de los inmigrantes.

33. Existe una propuesta de Directiva, presentada por la Comisión en marzo de 2001, relativa al estatuto de los naciones de terceros países residentes de larga duración (COM (2001) 127 final de 13.3.2001) cuya aprobación está prevista para junio de 2003. También está en trámite de aprobación una propuesta de Reglamento, presentada por la Comisión en febrero de 2002, para extender a los nacionales de terceros países las disposiciones sobre seguridad social previstas en el Reglamento 1408/71 para los ciudadanos comunitarios (COM (2002) 59 final, de 6.2.2002.

34. Existe una Directiva del Consejo de mayo de 2001 relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países, *DOCE* L 149 de 2.6.2001. Sin embargo, el reto principal sigue siendo lograr una política comunitaria de retorno de los residentes ilegales que, pese a las consideraciones del Consejo Europeo de Sevilla, no ha superado la etapa de reflexiones previas, plasmadas en un Libro verde de la Comisión de abril de 2002 y una Comunicación de octubre de 2002; COM (2002) 175 final de 10.4.2002 y COM (2002) 564 final de 14.10.2002.

35. Destaca una Decisión marco del Consejo relativa a a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, *DOCE* L 203 de 1.8.2002, p. 1. Se encuentra igualmente en trámite la aprobación de una Directiva y una Decisión marco encaminadas a reforzar el marco penal sobre la responsabilidad de los pasadores de fronteras, *DOCE* C 253 de 4.9.2000. Se está tramitando igualmente una propuesta de Directiva relativa a un permiso para las víctimas de la trata de seres humanos, COM (2002) 71 de 11.2.2001.

36. Véase COM (2002) 738 final, *cit*., p. 24.

37. Basta resaltar que los logros conseguidos se resumen en que “la Comisión pretende presentar en 2003 una propuesta de Decisión por la que se establece un programa de cooperación con los terceros países en el ámbito de la migración”

SEGUNDA PARTE

Inmigración y políticas de integración

EL COSMOPOLITISMO Y LAS NUEVAS FRONTERAS DE LA CIUDADANÍA

Andrés García Inda

La ciudadanía se ha convertido en los últimos años en el gran tema u objeto de reflexión y análisis de la filosofía y la sociología política. No en vano viene a ser como la síntesis en la que confluyen (y de la que derivan) los grandes temas de la teoría política: la democracia, la participación, la identidad, la libertad y la igualdad, el bienestar, etc. Algunos han dicho de ella que es la palabra molesta de toda teoría política que se precie: *"the buzz word"* (Kymlicka y Norman 1994), esto es, el zumbido, la mosca en la oreja que no deja de inquietarnos. Al fin y al cabo, de lo que se trata es de averiguar el sentido de cuestiones cruciales como la definición de la comunidad moral y política o el alcance de los derechos fundamentales de los individuos.

Sin embargo, cuando uno echa un vistazo a las principales reflexiones que se hacen en relación con la definición de la ciudadanía, enseguida viene a la cabeza una conocida frase: *"cuando teníamos las respuestas, nos cambiaron las preguntas"*. En efecto, cuando parecíamos haber encontrado una clave para entender —y lo que es más importante: para evaluar— el sentido de nuestra vinculación social, las transformaciones del contexto actual parecen haber relativizado su valor (o su eficacia), y han desviado o complejizado —si se me permite la expresión— la preocupación de la filosofía moral y política. Algunos de los intentos por redefinir o recuperar el sentido de la ciudadanía en ese nuevo contexto apuntan a lo que se ha dado en llamar la *ciudadanía cosmopolita*. Incluso podríamos decir que en la actualidad asistimos a un cierto *revival* del cosmopolitismo, o de las teorías cosmopolitas, del discurso en favor de una ciudadanía mundial, que trascienda las fronteras. Evidentemente, el cosmopolitismo no es ninguna novedad; tiene una larga tradición que por lo menos remonta hasta el estoicismo griego, pasa por el universalismo cristiano y llega hasta las propuestas kantianas de *La paz perpetua* en la Ilustración, por mencionar tres de los grandes (y principales) trazos que enhebran o vertebran su historia[1]. Y es que como ha dicho algún autor, en realidad

no hay un cosmopolitismo, sino muchos, muchas teorías cosmopolitas que a lo largo de la historia han defendido la idea de una ciudadanía universal o mundial. Lo que de nuevo pueda haber hoy día (si es que hay algo nuevo bajo el sol) en las propuestas cosmopolitas, así como sus potencialidades y límites, derivan evidentemente del nuevo contexto mundial en el que se plantean y del significado que cobran hoy día las fronteras que pretenden trascender, sean éstas geográficas, sociales, culturales o mentales.

En lo que sigue, se intenta esbozar algunos perfiles del debate actual sobre el cosmopolitismo, o el sentido que éste puede tener, y que en nuestra opinión tiene, si se quiere realmente —es decir, si más allá de la retórica política se tiene una decidida voluntad de— hacer frente a los grandes retos que hoy día tiene planteados la reflexión sobre la justicia social. De alguna manera, la intención de la exposición apunta a lo que podríamos llamar un *elogio crítico del cosmopolitismo*; o, dicho de otra manera, el elogio de un cosmopolitismo crítico, consciente de los riesgos del universalismo abstracto y formal al que abocan determinados discursos aparentemente universalistas. No en pocas ocasiones —y no sin razón— se ha acusado al cosmopolitismo de no ser más que una ideología burguesa bienpensante[2], una especie de "robinsonada estética" —al decir de Pascal Bruckner (2000)—, propia de intelectuales al uso; o un lujo de sociedades desarrolladas y sin conflictos. Frente a esas formas meramente estéticas de cosmopolitismo (sea en su variante literaria, gastronómica o musical), es preciso recuperar las posibilidades transformadoras que subyacen en el ideal de la ciudadanía cosmopolita entendida como una apuesta profundamente ética y política.

1. Ciudadanía y globalización: nuevas fronteras y nuevas metas

Cuando teníamos las respuestas, nos cambiaron las preguntas. El paisaje de la globalización —dicho así, en sentido amplio—, ha obligado a revisar buena parte de los presupuestos en los que se asentaba (se asienta) la organización de la sociedad política. Al menos en uno fundamental: el que atañe a la consideración del Estado-Nación como eje vertebrador de la ciudadanía. El modelo clásico de ciudadanía, el que se desarrolla en la segunda mitad del siglo XX (y que tiene su formulación más conocida en la obra de Marshall), se definía en términos de *sta-*

1. Tal como, por ejemplo, recoge J. Derrida (1996). La tradición estoica sirve de referencia a la propuesta de M. Nussbaum (1996); y respecto al universalismo cristiano lo más representativo sería la tradición paulina, que es objeto de estudio por A. Badiou (1999). Respecto a Kant, además de *La paz perpetua*, habría que citar su *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*. Véase una reflexión actual sobre el proyecto cosmopolita kantiano en el trabajo de F. Llano (2001). Para una historia general del cosmopolitismo cfr. P. Coulmas (1990).

2. Por ejemplo, el *Diccionario soviético de filosofía* (Montevideo, Ediciones Pueblos Unidos, 1965) define así el cosmopolitismo: "Teoría burguesa que exhorta a renunciar a los sentimientos patrióticos, a la cultura y a las tradiciones nacionales en nombre de la «unidad del género humano». El cosmopolitismo, tal como lo propugnan ideólogos burgueses contemporáneos, expresa la tendencia del imperialismo al dominio mundial. La propaganda del cosmopolitismo

tus como un conjunto de derechos civiles, políticos y sociales que venía a garantizar el bienestar de los individuos y a ratificar su plena vinculación y pertenencia a la comunidad. Ese modelo hoy día necesita ser repensado. Pero no porque haya sido superado o agotado en cuando al reconocimiento y disfrute real de esos derechos, sino todo lo contrario. El problema de ese modelo de ciudadanía es que en realidad partía de (o se dibujaba sobre) un marco general —el del Estado-nación—, que hoy día ha sido puesto en duda.

Son varios los factores que vienen a subrayar los límites de un modelo estato-nacional de ciudadanía: la creciente presencia de *no-nacionales*, cuya integración demanda no sólo el reconocimiento de derechos civiles y políticos; la emergencia de formas múltiples, complejas de identidad; las tensiones derivadas del reconocimiento de nuevas identidades (como la de género), etc. Tales realidades reflejan lo que algunos autores han llamado la disociación entre los derechos y la identidad cultural y nacional de los actores políticos (M. Elbaz 2000: 35). O entre las ideas de *participación* y la *pertenencia* como criterios para definir la ciudadanía. De ahí que persistir en un modelo de ciudadanía en el que el reconocimiento de los derechos venga unido (e incluso condicionado) al reconocimiento, pertenencia o fidelidad a determinada identidad nacional, acaba por convertirse en un factor de exclusión y fractura social, en lugar de lo contrario. Luigi Ferrajoli ha insistido en esta idea muy claramente: si los derechos fundamentales se asientan sobre un concepto de ciudadanía excluyente, en el que no entran o no participan grandes sectores de población (y precisamente aquellos sectores más necesitados o débiles), entonces los derechos fundamentales se convierten, inevitablemente, en categorías de exclusión (Ferrajoli 1999: 55-58). De alguna manera, podríamos decir que ocurre como en la antigua Grecia —que suele servir de modelo para reflexionar sobre la democracia—, en la que la participación en las decisiones públicas era total para todos los ciudadanos, pero no eran ciudadanos las mujeres, los extranjeros o los esclavos (es decir, las tres cuartas partes de la población). La participación, desde ese punto de vista, no es un mecanismo de integración, sino todo lo contrario, refuerza la exclusión de la pertenencia sobre la que se asienta. Pues bien, con todos los matices y diferencias necesarias, la señal de alerta que hoy día está encendida sobre nuestras sociedades es similar, aunque algunos se empeñen en no verla: Estamos desarrollando un modelo derechos fundamentales que parte de un concepto de ciudadanía que necesita ser revisado.

(de la idea de crear un gobierno para todo el mundo) debilita la lucha de los pueblos por su independencia nacional, por su soberanía como Estado. El cosmopolitismo es incompatible con el *internacionalismo proletario* que armoniza orgánicamente la comunidad de intereses fundamentales de los trabajadores de todo el mundo con su amor por la patria, con el espíritu del patriotismo popular" [http://www.filosofia.org/enc/ros/cosmop.htm]. Bajo la retórica propia de la filosofía soviética, no hay que despreciar las advertencias sobre algunos de los riesgos o "debilidades" propias del discurso cosmopolita, como ahora comentaremos.

El caso de los inmigrantes es paradigmático[3]. Las generaciones de inmigrantes representan, *de hecho*, el paradigma de lo que algunos han llamado *"los nuevos cosmopolitas"*: los transterrados de la postmodernidad, que vienen a poner en cuestión el valor legitimador de las identidades tradicionales, relacionadas con la tierra (*ius soli*) y el parentesco (*ius sanguinis*), así como a denunciar el carácter excluyente de un concepto de derechos fundamentales erigido sobre una estrecha idea de la comunidad política, del "nosotros" moralmente relevante: la que dibujan las fronteras nacionales heredadas. De ellos podría decirse realmente, con pleno sentido, lo que la *Carta a Diogneto* (un escrito anónimo del siglo II, atribuido a la tradición de San Pablo) decía con intención universalista de los cristianos:

> "Habitan en su propia patria, pero como forasteros; toman parte en todo como ciudadanos, pero lo soportan todo como extranjeros; toda tierra extraña es patria para ellos, pero están en toda patria como en tierra extraña".

Y es que nada perturba ni aflige más a la historia de los derechos fundamentales, insiste Ferrajoli (1999: 32), que la distinción (primero) y contraposición (después) entre los derechos del hombre y del ciudadano. Por eso, dice el autor italiano, tomarse en serio los derechos humanos exige disociarlos de la condición de la ciudadanía; cuando menos, de una ciudadanía estructurada, como explica Javier de Lucas (1994), sobre los presupuestos del Estado nacional y de una homogeneidad social y cultural derivada de una composición de la población en la que la presencia del extranjero es coyuntural (es decir: esporádica y limitada en el tiempo).[4]

---

3. Por ejemplo: un descendiente de alemanes, nacido en Mallorca, tiene más facilidades para naturalizarse en el país de sus abuelos que una persona que haya vivido y nacido en Alemania, pero cuyos padres fueran emigrantes; en Italia puede suceder algo parecido; un marroquí residente en España, o en Francia, no puede participar políticamente en los países donde reside, trabaja y paga sus impuestos, pero tampoco puede hacerlo en el país donde nació. El déficit en la ciudadanía, la pertenencia a la sociedad política, se traduce así en déficit en los derechos fundamentales (civiles, políticos y sociales) que lleva aparejados esa pertenencia (incluso derechos tan elementales como la asociación o la reunión, cuyo reconocimiento, negado por la ley, está aún pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional de nuestro país). La vinculación de la nacionalidad con los derechos acaba por convertir a éstos en una fuente de exclusión y de discriminación respecto a los no nacionales.

4. Con palabras de Boaventura de Sousa Santos (1998: 214): "En su concepción convencional, los derechos humanos son falsamente universales porque ocultan las desigualdades del sistema mundial, los estándares dobles y la pertenencia cultural diferencial. Corresponde a la política cosmopolita transformar esa falsa universalidad en una nueva universalidad del cosmopolitismo. Los derechos humanos son un esperanto político, que la política cosmopolita debe transformar en una red de lenguajes nativos mutuamente inteligibles. Las condiciones para tal transformación son las siguientes: personalidades transnacionales, reconstrucción intercultural y el sistema mundial como un campo único de derechos humanos".

Ambos presupuestos necesitan ser revisados. Basta echar un vistazo a nuestro entorno, tanto al más lejano (el contexto internacional) como al más cercano (nuestros barrios), para darse cuenta, en primer lugar, de que esa presunta homogeneidad (si en algún momento existió, que cabe dudar de ello) es una característica de tiempos pasados; así como para advertir, en segundo lugar, los límites que presenta el Estado-nación como referencia estructurante y baluarte de los derechos. Y es que no son sólo los efectos derivados de la inmigración y la presencia creciente de no-nacionales los que vienen a poner en cuestión lo que hemos llamado el modelo estato-nacional de la ciudadanía. En el contexto de lo que genéricamente se ha dado en llamar los procesos de globalización (y que es una referencia que como se sabe sirve para hacer referencia a un conjunto diverso y complejo de fenómenos) una cosa parece haber en común: la difuminación de las fronteras que definían los contornos de la vida social y política; o, como dice Beck (1998: 42-43) "la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil" y el consiguiente cuestionamiento del "nacionalismo metodológico" que definía la sociedad —¡y la ciudadanía!—en los límites del Estado nacional.

Podríamos decir que los embates que están tambaleando los límites del Estado-nación son de dos tipos, que podríamos llamar, a efectos didácticos, aunque seguramente un tanto arbitrarios, de orden "externo" y de orden "interno". En primer lugar, nos encontramos con una serie de circunstancias "externas", por así decirlo, que ponen en cuestión el papel del Estado-nación como garante de los derechos de ciudadanía: así la mundialización de los problemas sociales, políticos y económicos, la complejidad del desafío tecnológico o, sobre todo (y aunque la respuesta política siga siendo tan pacata) la dimensión del reto ecológico; todos ellos son fenómenos que parecen difíciles de abordar actuando estrictamente en y desde los estrechos márgenes del Estado-nación. Se trata de problemas (o riesgos) *globales*, cuya respuesta y tratamiento exige planteamientos también globales. Más aún en un contexto en el que, dominados por la lógica del neoliberalismo, los estados aparecen impotentes para frenar los impactos producidos por los movimientos transnacionales del capital. De ahí que se busquen alianzas estratégicas que permitan tratar conjuntamente los problemas de la globalización, y surjan estados co-nacionales (como la Unión Europea), estructuras intergubernamentales, alianzas militares, instituciones transnacionales, etc. El resultado es, como dice Manuel Castells (2000: 12), que el Estado-nación "pierde poder para mantener influencia. Pero la alternativa es la irrelevancia de decisiones que ningún estado (ni siquiera los Estados Unidos) puede aplicar por sí mismo. Es más, ni siquiera esta confluencia de poderes y recursos permite asegurar el control de los gobiernos sobre los flujos de capital, información y tecnología (…). Pero, al menos, la construcción de esferas de poder compartido permite acrecentar la capacidad de negociación e intervención en relación con los flujos globales".

Pero además, también desde un punto de vista que hemos llamado "interno" surgen reivindicaciones que cuestionan el papel homogeneizador que social y culturalmente puede ejercer (y de hecho ejerce) el Estado-nación, y vienen a reclamar una especie de "ciudadanía diferenciada" que permita satisfacer, dentro del orden social y político, las necesidades derivadas de una identidad específica, sea desde un punto de vista étnico, cultural o lingüístico. El filósofo canadiense Will Kymlicka recuerda en su libro *Ciudadanía multicultural* que en los poco más de 190 Estados que existen en el mundo habitan alrededor de 5000 grupos étnicos, que se comunican en cerca de 600 lenguas vivas (otros autores hablan de 8000 grupos culturales en todo el planeta). De ahí que el modelo de ciudadanía basado en la equiparación entre identidad nacional y derechos fundamentales se presente no ya como imperfecta, sino como absolutamente inviable.

Evidentemente la solución no puede consistir ni en hacer desaparecer el Estado, ni en multiplicarlo en función de esa diversidad, entre otras cosas porque lo que esa realidad nos ha puesto ante los ojos es la evidencia de que la pluralidad es un rasgo constitutivo de nuestras sociedades. Paradójicamente, el Estado-nación (sea el que sea) se presenta como un marco de referencia *demasiado grande para atender a lo pequeño* (a las diferencias que presenta una realidad social y culturalmente plural) y *demasiado pequeño para lo grande* (para dar respuesta a los retos derivados de un contexto histórico dominado por la globalización neoliberal). Y si, como dice David Held, la finalidad de la democracia reside en el principio de autonomía liberal (es decir, en asegurar la autonomía de los individuos), el Estado-nación ha perdido capacidad para hacerlo. Por eso, entiende Held, "para ser efectiva, la ley democrática debe internacionalizarse. Por lo tanto, la implementación del derecho democrático cosmopolita y el establecimiento de una comunidad cosmopolita —una comunidad de todas las comunidades democráticas— debe convertirse en una obligación para los demócratas". El cosmopolitismo se presenta como una condición de la democracia.[5] En suma: tomarse en serio la democracia y los derechos humanos requiere superar ese modelo estato-nacional de ciudadanía hacia esa nueva ciudadanía diferenciada y cosmopolita a la vez. Ahora bien, ¿en qué consiste entonces o puede consistir el cosmopolitismo?.

Ya he dicho que no hay una única teoría cosmopolita (o que se proponga como tal) ni cabe entender o interpretar el cosmopolitismo en un único sentido.

5. La necesidad de una "democracia cosmopolita" se plantea también a tenor de las distorsiones que generan las actuales prácticas de producción internacional del derecho económico, y el enorme déficit democrático de los mecanismos que se utilizan actualmente para el diseño de la infraestructura legal de la globalización económica (el AMI, o "Acuerdo Multilateral de Inversiones", es un buen ejemplo). En un mundo globalizado, se viene a decir, necesitamos globalizar la democracia y los derechos humanos. Y en eso consistiría el cosmopolitismo. El problema es que ya existe un poder cosmopolita, pero éste no es democrático. Vid. al respecto J. A. Couso, "La producción del derecho económico internacional y la necesidad de una democracia cosmopolita" [http://www.yale.edu/lawweb/lawfac/firs/paper.htm].

Según como se miren y se lean determinadas propuestas en la actualidad, algunos presuntos cosmopolitismos más bien parecen formas barnizadas del nacionalismo más estrecho y exacerbado, mientras que otros discursos, en teoría particularistas a tenor de las etiquetas con que suelen ser conocidos, parecen abogar por una mayor apertura y amplitud en la concepción de la ciudadanía. No es nuestra intención hacer aquí exégesis de las autodenominadas teorías cosmopolitas, ni averiguar el presunto significado históricamente correcto del cosmopolitismo en relación con las distintas teorías. Únicamente trataré de plantear algunas reflexiones sobre el significado de esa ciudadanía cosmopolita, *tal como yo la entiendo*, que espero resulten de algún interés o utilidad como referencias para evaluar (y transformar) los propios discursos y prácticas. Y lo haré sobre dos aspectos o críticas que se ciernen sobre la idea cosmopolita: el del valor moral de las identidades culturales, y el del problema político de su articulación en el contexto internacional.

2. Entre cosmopolitismo y patriotismo. A vueltas con la identidad

Una de las grandes objeciones que se hace a la idea de "ciudadanía cosmopolita" es que a la hora de la verdad el cosmopolitismo aboca a una especie de universalismo abstracto que en realidad esconde determinadas formas de particularismo. Evidentemente partimos de la idea de que el cosmopolitismo es una forma de superar particularismos exacerbados y excluyentes, que hacen depender el reconocimiento del "otro" de su pertenencia a la propia comunidad nacional y que, por lo mismo, sólo se consideran moralmente implicados cuando es "uno de los nuestros" quien reclama solidaridad. Más allá de las identidades particulares en las que tendemos a atrincherarnos o, a lo que es peor, a confinar a los demás, la apuesta por una ciudadanía mundial representa la búsqueda por subrayar la común dignidad de todos los seres humanos y, por lo mismo, su pertenencia a una única comunidad. En ese sentido, se suele presentar al cosmopolitismo como la antítesis del nacionalismo, al menos en tres sentidos fundamentales, tal como sugiere F. Vallespín (1998):

1) frente a la identificación entre Estado y nación ("todo estado debe estar fundado sobre una nación, y toda nación sobre un estado"), el cosmopolitismo viene a subrayar el carácter *contingente*, accidental e histórico, de la forma política estatal y de las identidades políticas;

2) frente a la identificación entre comunidad cultural y comunidad política, el cosmopolitismo defiende una comprensión pluralista y diferenciada de la ciudadanía;

3) frente a una interpretación de la identidad política de la comunidad como preexistente a sus miembros y no negociable en sus rasgos básicos, el cosmopolitismo representa la apuesta por una identidad política negociable, producto de la continua interacción democrática y libre.

Con todo, pueden surgir algunas preguntas a propósito de esa contraposición entre nacionalismo y cosmopolitismo. Por ejemplo: ¿no puede haber un nacionalismo no estatal?, ¿necesariamente el nacionalismo ha de representarse en su identificación entre Estado y nación? ¿es la "ciudadanía pluralista" sinónimo de "ciudadanía universal" (o mundial)?¿y cuál debe ser entonces nuestro objetivo y nuestra apuesta en el momento histórico actual? Y si hablamos de "ciudadanía universal" (o mundial), ¿quiere eso decir que debemos renunciar a nuestras identidad particulares, a nuestras propias lealtades y fidelidades? En suma: si tomarse en serio la democracia y los derechos humanos implica necesariamente apostar por la ciudadanía cosmopolita, ¿supone eso que, en aras de la búsqueda de esa ciudadanía mundial debemos abandonar nuestras lealtades particulares, nuestras vinculaciones nacionales?

Al contraponerlo a las identidades particulares, el cosmopolitismo queda abocado a una especie de callejón sin salida. Por un lado, en primer lugar, puede ser acusado de caer en una suerte de universalismo abstracto y formal, absolutamente artificial, en el que el ser humano es transformado en un individuo ahistórico, en mero sujeto formal de derecho, una representación teórica de lo que supone que es "esencialmente", desgajado de sus raíces culturales (étnicas, religiosas, lingüísticas), y por tanto convertido en un imposible: para ser humano, el individuo necesariamente tiene que definirse en relación a esa identidad, pero por otro lado se le pide que renuncie a ella para proclamarse como tal ser humano.

Esa imposibilidad lógica y ontológica (por así decirlo), hace que los críticos del cosmopolitismo no duden, en segundo lugar, de acusar al cosmopolitismo de no ser sino una nueva forma o suerte de particularismo, un nacionalismo encubierto que presenta como universal lo que no es sino el resultado de una determinada relación de fuerzas, a saber: la mundialización dominante y la imposición de una nueva vulgata planetaria. Contrariamente a lo que predicaría, el cosmopolitismo representaría la apuesta por *una* determinada identidad cultural: la de la cultura dominante con capacidad para representarse como la cultura universal. Al fin y al cabo, los valores presuntamente universales del cosmopolitismo, ¿no son en realidad valores particulares de una determinada cultura? (G. Himmelfarb, en Nussbaum 1999: 94). El cosmopolitismo vendría a ser una especie de universalismo etnocéntrico: no es que predique la universalidad más allá de la particularidades, sino que lo que haría es elevar a la categoría de lo universal una de esas culturas particulares: la dominante. No en vano, algunos han dicho que el cosmopolitismo es un fenómeno específicamente occidental (y europeo)

Y además, en tercer lugar, desde esta perspectiva el cosmopolitismo podría representar un riesgo o una amenaza para la propia supervivencia de la sociedad política. Para su estabilidad —entienden algunos autores— la sociedad necesita además de los vínculos formales algún tipo de lealtad cultural compartida y expresada en símbolos. La "vacuidad" o artificialidad cultural del cosmopo-

litismo vendría a ser una amenaza para la salud del cuerpo social y no redundaría sino en una mayor fragmentación social. A no ser, deberíamos añadir nosotros, que el cosmopolitismo represente precisamente una nueva lealtad compartida… por todos.

De todos modos, creo que hay otra forma posible de entender la apuesta por la ciudadanía mundial. Y es que en realidad el cosmopolitismo no implica necesariamente renunciar a la identidad. Entre otras cosas, porque eso no es posible[6]. Frente a quienes hoy día proclaman —desde planteamientos liberales muy políticamente correctos— su falso temor o su pacato escepticismo respecto al propio término, habría que recordar que la identidad cultural no es sino un dato antropológico, y algo que nos define precisamente como seres humanos. No somos nosotros quienes tenemos una identidad (una cultura), sino que es ella quien nos tiene a nosotros, y es eso lo que nos hace semejantes unos a otros. La identidad no es un "disfraz" bajo el que se oculta la verdadera humanidad, sino la forma necesaria que ésta adopta en cada caso. Como dice Bruckner, las raíces culturales no se escogen: únicamente se aceptan o se rechazan (y esto último con gran dificultad). Pero al mismo tiempo, frente a quienes pretenden convencernos del carácter monolítico y homogéneo de las propias identidades y esencias nacionales (sean éstas cuales sean), hay que afirmar el carácter histórico, contingente, complejo, dinámico y plural que define nuestro arraigo social y cultural. No tenemos, ni somos, *una* identidad, sino muchas, o en todo caso una identidad *compleja*, que viene a ser el resultado, en un momento histórico determinado, de la confluencia de una multiplicidad de relaciones sociales y culturales, a veces en conflicto, que nos hacen precisamente irrepetibles. Y esta pluralidad es la que subraya el ideal cosmopolita como apuesta por una ciudadanía diferenciada. En suma: somos iguales gracias a lo que nos distingue (no a su pesar). Precisamente porque el ser humano es, como dice Norbert Elías jugando con las palabras, "un ser cultural por naturaleza", no puede serlo si no es a través de formas y expresiones culturales diversas que son, precisamente, las que le hacen ser humano, las que nos hacen iguales a todos. Y diferentes. Raymond Aron recordaba que el ser humano es el ser que utiliza el lenguaje, pero que hay millones de lenguas; y nos avisaba de que el que olvida una cosa o lo otra, se condena (y nos condena) a la barbarie. En un sentido similar J. Muguerza nos recuerda como la particularidad de *una* lengua es el punto de partida inevitable para la universalidad del lenguaje, tanto frente a quienes entienden que el lenguaje es independiente de la lengua (precisamente porque toman su propia moralidad como referencia para la definición del comportamiento moral), como frente a quienes afirman que no hay relación entre lengua y len-

6. Como dice X. Rubert de Ventós (1999: 32 y 39), la "pasión por la identidad" y la "adicción a la dependencia" son dos elementos constitutivos de nuestra naturaleza humana: "Para bien o para mal, nuestra singularidad más íntima nos es dada a través de una pertenencia colectiva, o, mejor dicho, mediante una serie de pertenencias: familiar, racial, ciudadana, sexual, gremial". Es decir, "somos" un "sujeto" compuesto y residual, fruto de complejas (y en ocasiones complicadas, esto es, conflictivas), formas de negociación de sentido.

guaje (lo que imposibilitaría precisamente la traducción de determinados comportamientos morales a otras culturas):

> "Cuando aprendemos a hablar en nuestra lengua —dice J. Muguerza (1996: 14), lo que aprendemos en *una* lengua y no *el* lenguaje, de análoga manera a como aprendemos *una* moralidad y no *la* moralidad como tal. Pero, en un cierto sentido, lo que aprendemos cuando aprendemos *nuestra* lengua es a *comunicarnos* mediante ella, y por lo tanto, mediante *cualquier otra* que asimismo aprendamos a partir de ella o desde ella. Y algo muy semejante vendría a ser lo que ocurre cuando aprendemos la moral de *nuestra* comunidad, a saber, que aprendemos a *comportarnos moralmente*, aprendizaje que en un principio nos sería dado reproducir, a partir de esas experiencias o desde esas experiencia, en *distintos contextos* en los cuales nos vemos insertos o nos podamos imaginar insertos".

En ese sentido, cuando se habla de una ciudadanía universal (o mundial), ésta no puede significar nunca —si no es a costa de su verdadera definición— la renuncia de lo propiamente específico desde un punto de vista cultural o moral. Cuando definimos la ciudadanía cosmopolita como el reflejo de la *disociación* entre los derechos (civiles, políticos y sociales) y la identidad (nacional), no quiere decirse que ambos términos deban contraponerse[7]. Dicho de otra forma: el cosmopolitismo no puede ser simplemente la antítesis del nacionalismo, sino al riesgo de convertirse en una suerte de falso y abstracto nacionalismo. El cosmopolitismo no exige renunciar a la identidad. No puede. Al contrario, lo que implica es poner al lado de cualquier identidad particular aquello que se comparte con el resto de la humanidad: la necesidad de vivir y sobrevivir dignamente; la capacidad de emocionarse y amar; la tentación de la destrucción… Lo que se trata no es, por tanto, de negar nuestras pertenencias, sino de vincularlas a esa pertenencia fundamental que nos dice que por encima de todo, soy un ser humano. No se trata, por tanto, de renunciar a la idea de comunidad, sino de recordar, como hace Javier Muguerza, que "también la humanidad podría y debería ser entendida como una *comunidad*, esto es, como una «comunidad de comunidades» si se quiere decir así, lo que por lo pronto vendría a significar una comunidad de naciones, sean éstas o no Estados, pero también sin duda de culturas (…). La ética comunitaria, por lo tanto, puede y debe extenderse a la humanidad".

---

7. "No debemos abandonar nuestros afectos e identificaciones particulares, ya sean éstas de tipo étnico, religioso o basadas en el género. No es necesario que pensemos en ellas como algo superficial, puesto que en parte constituyen nuestra identidad. Podemos y debemos dedicarles una especial atención en la educación. Pero, al mismo tiempo, debemos también trabajar para hacer que todos los seres humanos formen parte de nuestra comunidad de diálogo y sean de nuestra incumbencia" (Nussbaum 1999: 20).

La lealtad fundamental a la ciudadanía mundial que implica el cosmopolitismo no excluye, por tanto, la posibilidad de otras lealtades particulares que vienen a constituir lo que Muguerza llama *los peldaños* del cosmopolitismo[8]: el individuo —dice Muguerza, "para llegar a considerarse parte de la comunidad humana, de la humanidad, necesita a su vez humanizarse interactuando en comunidades *intermedias*, que oficiarían como *peldaños* insustituibles de la cosmópolis y en las cuales aquél aprendería a descubrir a los otros como sus semejantes en *contextos asimismo humanos*, en lugar del vasto espacio inhóspito e inhumano" de una cosmópolis uniforme ajena a toda suerte de arraigo cultural. Sin embargo, así entendida, la apuesta cosmopolita sí viene a subrayar un importante matiz a esas vinculaciones, para evitar precisamente que esos peldaños se conviertan en una especie de deriva excluyente: En primer lugar, el cosmopolitismo, al poner el énfasis en la ciudadanía mundial, no niega, pero sí relativiza el carácter moral de la nacionalidad como fuente de derechos y obligaciones; el núcleo fundamental del cosmopolitismo radica en señalar, como dice Martha Nussbaum, *"que todo ser humano es humano y que su valor moral es igual al de cualquier otro"*; lo que implica necesariamente relativizar el valor moral de las diferencias por razón de género, etnia, religión, lengua, nación, etc. El premio Nobel de economía Amartya Sen lo ha dicho quizás más claramente: el énfasis en la ciudadanía mundial tiene la virtud de afrontar una cuestión crucial, *"que ninguna persona queda excluida de nuestra incumbencia moral"*. En segundo lugar, y derivado de eso, el cosmopolitismo implica necesariamente redefinir la idea de ciudadanía, que ya no puede estar basada en nociones como la de *pertenencia*, características de una moral patriótica que, como dice Muguerza (1996: 20), "por definición excluye como impertinentes a los procedentes de otras patrias o a los apátridas", sino en ideas como la de *participación* o, cuando menos, en una concepción *plural* de la pertenencia, que no remite a una única lealtad cultural o nacional[9], lo que además tiene enormes implicaciones en el ámbito de la educación[10].

---

8. Como dice Amartya Sen (en Nussbaum 1999: 136), hablar de una pertenencia o lealtad *fundamental* no es lo mismo que hablar de una identidad *exclusiva*.

9. Más, desde esta perspectiva, como dice el propio Muguerza (1996: 21), la conocida noción de *"patriotismo constitucional"* debe ser desechada: "si una Constitución democrática diseñara un «espacio de coexistencia» de diferentes patriotismos, lo mejor sería, pienso, no mezclar el patriotismo con la Constitución y abandonar la fórmula del patriotismo constitucional para pasar a hablar sin más de respeto a la democracia, que es lo que verdaderamente se halla en juego cuando se habla de participación política en cualesquiera de sus variedades imaginables".

10. Ese es el propósito fundamental de la propuesta que hace Nussbaum (1999), discutir el elemento vertebrador de la educación y la socialización en nuestras sociedades. A este respecto, A. Cortina (1995: 52) señala que el objetivo de una educación cosmopolita sería asumir una "doble ciudadanía" —nacional y universal— que "es fruto de un doble movimiento de *diferenciación*, por el que el ciudadano se sabe vinculado a los miembros de su comunidad por una identidad que les diferencia de los miembros de otras comunidades y, sin embargo, de *identificación* en tanto que persona, con todos aquellos que son también personas, aunque de diferentes nacionalidades". A. Cortina apunta las especiales dificultades que plantea en la educación el modelo de la ciudadanía cosmopolita: "porque así como el niño de los 4 a los 7 años desarrolla claras iden-

Algunos han utilizado el término *"cosmopolitismo arraigado"* (Appiah, en Nussbaum 1999: 34), para referirse a esta "doble naturaleza de la ciudadanía", al decir de Eusebio Fernández (2001: 108), según la cual "la concepción del ciudadano del mundo *no sustituye* a la de ciudadano de un país, sino que debe convivir con ella y en el caso de ciertos derechos, los más fundamentales o básicos, la debe preceder". Otros —el propio Eusebio Fernández— prefieren utilizar el término *"patriotismo cosmopolita"*, y lo define así, parafraseando a Ferrajoli: "«si queremos tomar en serio los derechos humanos, debemos desvincularlos de la condición de ciudadanía-nacional y conectarlos con la condición de ciudadanía-cosmopolita, pero hemos de valorar también la existencia de otro tipo de derechos y deberes derivados de la pertenencia a comunidades nacionales». En ningún caso los derechos «nacionales» tendrán prioridad sobre los derechos «cosmopolitas»" (pp. 81 y 110).[11] Javier Muguerza utiliza un término en mi opinión mucho más sugerente, el de *"patriotismo disidente"*. De acuerdo con él podríamos decir que el cosmopolita es el patriota disidente. El paso hacia esa disidencia patriótica, dice Muguerza (1996: 22), "se produce cuando el patriota cuestiona —mas sin llegar del todo a deshacerse de ella o a romper con ella frontalmente— su propia identidad nacional, esto es, su apropiación individual de esta última, bien sea por negarse a hacerla prevalecer sobre otras identidades a costa de atentar contra la condición humana (…), bien sea por resistirse a hacerla consistir en un simple producto de la dialéctica amigo-enemigo que lleva a preferir lo peor de las propias tradiciones a lo mejor de las tradiciones ajenas". Esa asunción crítica de la propia identidad, esa forma disidente de patriotismo es el paso necesario para el reconocimiento de una ciudadanía mundial.

De todos modos, no nos hagamos ilusiones. A pesar de las apariencias, no corren buenos tiempos para la disidencia patriótica. Y mucho me temo que buena parte de determinados discursos aparentemente universalistas, en lugar de relativizar el valor moral —y político— de las fronteras, no hagan sino desplazarlas unos kilómetros, y contribuir a fortificarlas[12]. Entre las posibles dificultades u obs-

tidades nacionales, ligadas a símbolos de pertenencia —y no es excesivamente difícil encontrar tales símbolos de pertenencia en la tradición e historia de un pueblo, que son las que al cabo respaldan emocionalmente la identidad nacional—, las tradiciones y símbolos compartidos por la humanidad en su conjunto son escasos: la experiencia de la raza humana como tal no es el agregado de experiencias particulares, sino la adquirida a través de proyectos comunes. Por eso, educar en la doble ciudadanía supone introducir afectivamente en el doble simbolismo e implicar a los niños en proyectos tanto locales como de alcance universal".

11. Y otros hablan de un cosmopolitismo —o universalismo— "plural" —o "multicultural"—, valga la posible contradicción en los términos que subraya a la vez la existencia de una única vinculación mundial o universal (cosmopolita) y particular o plural (o multicultural).

12. Europa podría ser un buen ejemplo para plantear esa reflexión: ¿es Europa más cosmopolita —esto es, más abierta— que antes o en realidad el proceso de construcción europea es un proceso hacia adentro? La pregunta, evidentemente, no se responde apelando únicamente a los procesos de ampliación de la Unión Europea, sino en referencia a las políticas concretas que la Unión, y sus países desarrollan en el contexto europeo e internacional.

táculos que hemos de superar para contribuir a desarrollar el ideal de una ciudadanía mundial, quisiera subrayar simplemente dos, a modo de síntesis de lo apuntado en este apartado, porque creo que reflejan los retos a los que debe atender hoy día el ideal cosmopolita. El primero de esos obstáculos consiste en lo que podríamos llamar la confusión o identificación entre el *prójimo* y el *próximo* en la construcción de la comunidad moral. Esa confusión hace que la mera cercanía se convierta en el criterio fundamental de identificación para la definición del compromiso moral, con lo cual, acabamos teniendo obligaciones respecto a quienes nos rodean, independientemente de sus necesidades; en cambio, nos sentimos absolutamente desligados de quienes están más allá de ese círculo inmediato, aunque sean quienes más necesitados puedan estar de nuestra ayuda. Como dice certeramente Imanol Zubero (2002b), "una de las consecuencias del individualismo moral (…) característico de nuestra época es la *miniaturización de la comunidad*". No es que la solidaridad desaparezca, incluso puede aumentar, pero se va estrechando cada vez más el círculo, la referencia del "nosotros" moralmente vinculante en la que se la solidaridad se ejerce, que en ocasiones queda reducido —y no es difícil encontrar afirmaciones de este tipo— a "uno mismo", "mi familia", o "mis amigos". Imanol Zubero ha utilizado a modo de tipos ideales (en el sentido weberiano del término) las figuras bíblicas de Caín y el buen samaritano para construir el continuum de la solidaridad. "Frente a la perspectiva cainita —dice Imanol Zubero—, reduccionista hasta el extremo, surge la perspectiva samaritana". Y en ésta, la relación de projimidad no se equipara simplemente con la de proximidad, sino que se da cuando la víctima es socorrida. No es el próximo quien se convierte en prójimo sino al revés. "Es la ayuda la que constituye, y no al revés. No ayudo porque la persona caída sea mi prójimo, sino que soy prójimo necesario de toda aquella persona vulnerable, ante cuya necesidad no puedo volver la mirada".

Pero además de esa miniaturización de la comunidad moral, otra de las dificultades para ampliar los horizontes nuestra solidaridad, puede venir dada por el camino o el procedimiento utilizado para tratar de ensancharlo, a través únicamente de lo que Seyla Benhabib (1990) ha denominado *el punto de vista del "otro generalizado"*. Esto es, el punto de vista que

> "nos demanda considerar a todos y cada uno de los individuos como seres racionales, con los mismos derechos y deberes que desearíamos concedernos a nosotros mismos. Al asumir este punto de vista hacemos abstracción de la individualidad y la identidad concreta del otro. Suponemos que el otro, al igual que nosotros mismos, es un ser con necesidades, deseos y afectos concretos, pero que lo que constituye su dignidad moral no es lo que nos diferencia a unos de otros, sino más bien lo que nosotros, en tanto que agentes racionales que hablan y actúan, tenemos en común. Nuestra relación con el otro es regida por las normas de *igualdad formal* y *reciprocidad*: cada cual

> tiene el derecho a esperar y suponer de nosotros lo que nosotros podemos esperar o suponer de él o de ella".

A través del "otro generalizado" ampliamos nuestra comunidad moral al individuo abstracto, despojado de lo que precisamente le hace ser un individuo: su cultura, su lengua, su religión, etcétera. La propia Benhabib ha denunciado la inconsistencia del punto de vista moral universalista que se fija únicamente en "el otro generalizado", y la necesidad de tener en cuenta también el punto de vista del "otro concreto", el que

> "nos demanda considerar a todos y cada uno de los seres racionales como un individuo con una historia, una identidad y una constitución afectivo-emocional concretas. Al asumir este punto de vista hacemos abstracción de lo que constituye lo común. Intentamos comprehender las necesidades del otro, sus motivaciones, qué busca y cuáles son sus deseos. Nuestra relación con el otro es regida por las normas de *equidad* y *reciprocidad complementaria*: cada cual tiene el derecho a esperar y suponer de los otros formas de conducta por las que el otro se sienta reconocido y confirmado en tanto que ser individual y concreto con necesidades, talentos y capacidades específicas".

La construcción de la comunidad moral implica necesariamente *ponerse en el lugar del otro*, adoptar su punto de vista. Nuestro problema en relación con la ciudadanía mundial radica precisamente tanto en la miniaturización de esa comunidad como en el hecho de que, a la hora de ampliarla, sólo seamos capaces de ponernos en el lugar del otro generalizado, del individuo abstracto, y no del otro concreto, del individuo específico. Y como dice Benhabib, "el reconocimiento de la dignidad y valía del otro generalizado es una condición *necesaria*, pero no *suficiente* para definir el punto de vista moral en las sociedades modernas. En este sentido, el otro concreto es un concepto crítico que designa los límites *ideológicos* del discurso universalista. Significa lo *no pensado*, lo *no visto* y lo *no oído* de esas teorías". El reto de la ciudadanía universal, pasa hoy día también, y necesariamente, por compaginar ambos puntos de vista, entre otras cosas, para evitar que el cosmopolitismo se convierta en otra forma de *idolatría* o patriotismo absoluto: el de los principios abstractos y universales, cuando en realidad si tiene algún sentido, debería ser precisamente el contrario, el de quien cuestiona, pero sin negarla, el valor absoluto de cualquier forma de identidad. De Machado aprendimos que "quien no habla a *un* hombre, no habla *al* Hombre, y quien no habla al hombre no habla a *nadie*". Más en general, ya se sabe que quienes aman a la humanidad en general a menudo no soportan a los hombres y mujeres en particular.

3. ¿Sociedad o estado global? Cosmopolitismo y utopía

Si hasta ahora se ha insistido en lo que podríamos llamar la dimensión moral del cosmopolitismo, merece ahora la pena detenernos un poco en el problema propiamente político que conlleva la articulación de un programa cosmopolita en la escena internacional. No en vano —y no sin parte de razón— otra de las críticas que se han hecho y se hacen a las teorías cosmopolitas radica precisamente en este punto: la "ciudadanía mundial" dice por ejemplo Gertrude Himmlefarb (en Nussbaum 1999: 93) es un término que tiene muy poco significado si no es en el contexto de un Estado mundial. O como dice Benjamin Barber (ibid., p. 47), la "endeblez" del cosmopolitismo radica en que en realidad nadie habita en cosmópolis. ¿Es posible entonces, en el contexto actual, un Estado mundial que respalde o dé sentido a esa "ciudadanía cosmopolita"? Porque aunque existen interpretaciones que apuntan en ese sentido, una lectura realista del escenario internacional actual (Naciones Unidas incluida) resulta todo menos optimista (Zolo 2000). Y más importante todavía, hay que preguntarse: ¿es deseable ese Estado mundial?, porque ¿realmente nadie habita en cosmópolis?

Martha Nussbaum defiende su propuesta cosmopolita rechazando los argumentos de sus críticos sobre la inexistencia de un Estado mundial diciendo que eso pude ser sólo un pretexto para justificar nuestra cobardía (1999: 163). Puede ser. Pero creo que así aislado, equivoca su crítica. Porque en realidad un estado mundial no es necesariamente la solución para el cosmopolitismo. Tomemos muy en serio la advertencia de Amy Gutman en su respuesta a la propuesta cosmopolita de Martha Nussbaum (en Nussbaum 1999: 85): "Ciertamente, sólo podemos ser ciudadanos del mundo si existe una política mundial. Y, por lo que sabemos ahora, la única política mundial que puede existir es una política tiránica". Como dice Boaventura de Sousa Santos, la política cosmopolita tiene necesariamente que partir de lo que existe, y lo que existe es un contexto imperial (y como escribe B. Barber la gran patología del cosmopolitismo es el imperialismo). De ahí la necesidad misma de trascender la lógica estatalista en la construcción del cosmopolitismo. No es que un poder estatal no sea posible: es más real de lo que creemos, lo que ocurre es que puede no ser en absoluto deseable. Aunque no podamos hablar de un Estado mundial, la desterritorialización del poder derivada de los procesos de globalización sí ha impuesto nuevas formas de imperio mundial que en cierto modo permiten hablar de la existencia de una cosmópolis. De ahí que la idea de ciudadanía cosmopolita, entendida como alternativa, aparezca más vinculada a la existencia de una cultura o sociedad mundial, que a la idea de un estado mundial, que se ve más lejano (J. de Lucas 1994: 130). Y en ese sentido sí que tiene razón Martha Nussbaum cuando dice que aunque no exista un estado mundial sí hay muchas posibilidades de acción para el ciudadano del mundo, desde lo local hacia lo global, y que por tanto la inexistencia de un poder estatal mundial no nos exime de la obligación de contribuir al desarrollo del cosmopolitismo. Posibilidades que, entre otras fuentes, nacen de la acción de movimientos socia-

les, organizaciones no gubernamentales, etc., que en sus reivindicaciones y en sus estrategias trascienden el ámbito de lo más inmediato y local para articularse como auténticos vectores del cosmopolitismo.

Richard Falk ha utilizado el término *"neocosmopolitismo"* para referirse a esa nueva conciencia mundial que nace del compromiso de las organizaciones ciudadanas con "diversas formas de acción cuyo espectro abarca desde las actividades extremadamente locales hasta las globales" y que convierten en realidad tangible la perspectiva cosmopolita. Pensemos en las campañas ecológicas, los movimientos en defensa de los derechos humanos, las organizaciones de cooperación al desarrollo, etc. Se trata, como han tratado de sintetizar algunos, de formas de *"globalización desde abajo"*, por contraposición a la *"globalización desde arriba"* que imponen las instituciones intergubernamentales y las grandes corporaciones multinacionales. Seguramente el reto cosmopolita para los derechos humanos, en el momento actual, pasa por el desarrollo de esa sociedad civil cosmopolita o transnacional (con todos los riesgos que, ya sé, conlleva ese término)[13].

En este sentido, podríamos traer a colación la propuesta que hace el sociólogo Ulrich Beck (2001) de democracia cosmopolita. Frente a otras posibles propuestas (como la de D. Held), y concretamente, tanto frente a lo que él llama "cosmopolitismo de vestidor" (el desarrollo de estrategias de política transnacional como manera de perseguir intereses nacionales), como el desarrollo de una cosmópolis mundial de difícil articulación democrática (el establecimiento de autoridades reguladoras fuertes que actúan independientemente de los gobiernos democráticos nacionales), Beck propone el desarrollo de *"partidos cosmopolitas que representen asuntos transnacionales de manera transnacional, pero dentro de las arenas políticas de los Estados-nación"*. Serían partidos cosmopolitas, dice Beck, de tres formas distintas: 1) porque "sus valores y fines se configurarían en referencia a tradiciones humanistas comunes a todas las culturas y las religiones"; 2) porque "pondrán los asuntos globales claramente en el centro de su imaginación política, y sus programas de acción impulsarán siempre reformas en los sistemas políticos nacionales a fin de que puedan adoptar estos asuntos"; y 3) porque "se organizarían como partidos multinacionales (…) interconectados en los muchos nichos de la sociedad global".

No ignoro que a la mayoría de la gente reflexiones o propuestas como ésta les suenan a música celestial. La idea de "ciudadanía cosmopolita" es considerada en sí misma un imposible. La crítica política "realista" (o autodenominada como tal) suele insistir en el carácter utópico de las teorías cosmopolitas: "no sólo por la irrealidad de suponer una comunidad de objetivos, aspiraciones y valores, sino también por su injustificado optimismo" (G. Himmelfarb, en Nussbaum 1999: 95). Y como toda ilusión y toda utopía, vendría a decir el corolario, el cos-

13. Sobre la sociedad civil transnacional, y sus posibilidades y límites, véase C. Teijo (2002).

mopolitismo es peligroso, porque nos aparta de las posibilidades de transformación real de nuestras sociedades.

En realidad, tal argumentación no se sostiene. Al fin y al cabo, como otros han puesto de relieve, el "realismo" en sí mismo no es más que una utopía enmascarada. La utopía, a pesar de las críticas sobre ella vertidas, es un referente imprescindible en el conocimiento y transformación de la realidad, porque "sin utopía no hay conocimiento de la realidad. Lo imposible es el punto de orientación, una especie de brújula de la praxis y del conocimiento de lo posible". Por eso, como dice Hinkelammert (2002: 380 y 389) jugando con las palabras, "no pensar lo imposible es imposible, y sin pensar lo imposible jamás podremos circunscribir el marco de lo posible". El problema, por tanto, no radica en el carácter utópico del discurso, sino en tomar a ésta, la utopía, por una descripción de la realidad, herencia de la ilusión trascendental del racionalismo más realista para el que el infinito es un número en lugar de una hipótesis.

El carácter utópico del cosmopolitismo, por tanto, no sirve para desacreditarlo, sino para comprenderlo mejor, como una *"idea regulativa"*, es decir, crítica; que no nos sirve para describir la realidad, sino para evaluarla. De ahí la importancia de distinguir el cosmopolitismo, como propuesta, de la mundialización imperante. "Para que el cosmopolitismo resulte creíble —dice Richard Falk (en Nussbaum 1999: 71)— debe combinarse con una crítica del globalismo". Creo que podría decirse mejor: "Para que el cosmopolitismo resulte creíble éste debe ser una crítica del globalismo". La ciudadanía cosmopolita se convierte así en un referente crítico respecto a la universalización de la ciudadanía que propone (o impone) la mundialización, una versión del cosmopolitismo reducido al *"zapping*" que propone una ciudadanía del consumo que podríamos caracterizar sintéticamente, al menos, en tres ideas:

- *La confusión entre pluralismo y relativismo, respeto e indeferencia*: anclado en el debate entre universalismo y relativismo, el "cosmopolitismo zapping" —por así llamarlo— no cuestiona el valor de ninguna de las propuestas que se le presentan: todo es igualmente válido, con lo cual, lo válido acaba siendo la referencia dominante. Frente a esa confusión, la ciudadanía cosmopolita debe trascender el debate entre universalismo y relativismo apostando por la incompletud de las culturas y de los derechos[14].

14. Tal como señala B. De Sousa Santos (1998: 98): "Contra el universalismo, debemos proponer diálogos interculturales sobre preocupaciones isomórficas. Contra el relativismo, debemos desarrollar criterios procedimentales interculturales para distinguir las políticas progresistas de las reaccionarias, el apoderamiento del desapoderamiento, la emancipación de la regulación. No se debe defender el universalismo ni el relativismo, sino más bien el cosmopolitismo, es decir, la globalización de las preocupaciones morales y políticas y las luchas contra la opresión y el sufrimiento humanos".

- *La confusión entre cosmopolitismo y neutralidad; el descompromiso*: la ciudadanía del consumo que impone la mundialización parte de una idea de lo universal como sinónimo de neutralidad que en realidad no hace sino ocultar los conflictos que subyacen a la propia lógica de una globalización en la que el descompromiso se generaliza como un valor del mercado. Frente a la mundialización, el empeño de la ciudadanía cosmopolita en trascender los límites territoriales, políticos o culturales ha de interpretarse como un intento por ampliar el marco de las solidaridades no a todo el mundo sino, sobre todo, a quienes más lo necesitan, a los más débiles[15].

- *El desarrollo de una identidad sin alteridad basada fundamental, si no únicamente, en el consumo*: En un mundo global concebido y organizado como un enorme supermercado, el modelo del ciudadano es el del individuo autosuficiente e ilimitado en sus posibilidades. Por el contrario, las teorías cosmopolitas deben empeñarse en desarrollar una concepción de la ciudadanía que necesariamente parte del reconocimiento de la alteridad y de la diferencia en un contexto limitado de recursos.

Digamos, finalmente, que en un mundo de náufragos —reales y metafóricos— hoy día el desarrollo de las teorías cosmopolitas pasa por desarrollar una ética de la hospitalidad que se ha convertido en una tarea subversiva frente a la impuesta antihospitalidad de los Estados (recuérdese, si no, las sanciones que prevé la ley para quienes ayuden a los inmigrantes ilegales, o la amenaza que en Italia se cierne, tras la ley Bossi, sobre los pescadores que puedan acoger a inmigrantes náufragos). Una hospitalidad universal, como la llamaba Kant, que sin despreciar ni renunciar a la propia identidad cultural (y a la ajena), sea capaz de redefinir ampliar la solidaridad más allá del estrecho espacio en el que la han confinado la nación, la cultura o la lengua. Una auténtica solidaridad, por tanto, sin fronteras.

15. Y en este sentido, como dice I. Wallerstein (en Nussbaum 1999: 151), “lo que se necesita, desde el punto de vista de la educación, no es aprender que somos ciudadanos del mundo, sino que ocupamos un nicho particular en un mundo desigual, y que ser desinteresado y global, por una parte, y defender los propios estrechos intereses, por otra, no son posturas opuestas, sino posturas que se combinan de formas muy complicadas”.

Referencias bibliográficas

AÑÓN, Mª J. (1999): "Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías", en J. de Lucas (dir.), *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*. Madrid, CGPJ, pp. 43-118.

BADIOU, A. (1999): *San Pablo. La fundación del universalismo*. Barcelona, Anthropos.

BECK, U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Trad. de B. Moreno y Mª R. Borrás. Barcelona, Paidós.

BECK, U. (2001): "Democracia global. La política más allá del Estado-nación", *Metapolítica* 5/20 [http://www.metapolitica.com.mx/m18/dossier/dglobal/].

BECK, U. (2002): *La sociedad del riesgo global*. Trad. de J. Alborés. Madrid, Siglo XXI.

BENHABIB, S. (1990): "El otro generalizado y el otro concreto: La controversia Kohlberg-Gilligan y la teoría feminista", en S. Benhabib y D. Cornella, *Teoría feminista y teoría crítica*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, pp. 119-149.

BRUCKNER, P. (2000): *Le vertige de Babel.* Paris, Arléa.

CASTELLS, M. (2000): "Globalización, estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos". *Isegoría*, 22, pp. 5-17.

CHEAH, P., y ROBBINS, B., edtrs. (1998): *Cosmopolitics. Thinking and feeling beyond the Nation*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

CORTINA, A. (1995): "La educación del hombre y del ciudadano". *Revista iberoamericana de educación*, 7, pp. 41-63.

COULMAS. P. (1990): *Les citoyens du monde. Histoire du cosmopolitisme*. Paris, Éditions Albin Michel.

DERRIDA, J. (1996): *Cosmopolitas de todos los países, ¡un esfuerzo más!*. Trad. de J. Mateo Ballorca. Valladolid, cuatro ediciones.

ELBAZ, M. (2002): “El inestimable vínculo cívico en la sociedad-mundo”, en M. Elbaz y D. Helly (dirs.), *Globalización, ciudadanía y multiculruralismo*, Granada, Editorial Maristán, pp. 17-44.

FERNÁNDEZ GARCÍA, E. (2001): *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*. Madrid, Dykinson.

FERRAJOLI, L. (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trad. de P. Andrés Ibáñez y A. Greppi. Madrid, Trotta.

GIDDENS, A. (1999): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Trad. de P. Cifuentes Huertas. Madrid, Taurus.

HELD, D. (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Trad. de S. Mazzuca, Barcelona, Paidós.

HINKELAMMERT, F. (2002): *Crítica de la razón utópica* (2ª edic. ampliada). Bilbao, Desclée de Brouwer.

KYMLICKA, W., y NORMAN, W. (1994): “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, *Ethics* 104, pp. 352-381.

KYMLICKA, W. & STRAEHLE, Ch. (2001): “Cosmopolitism, Nation-States and Minority Nationalism”, en W. Kymlicka, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, pp. 221-241.

LLANO ALONSO, F. (2001): “Tres niveles axiológicos reconciliables dentro del proyecto humanista-cosmopolista de Immanuel Kant”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 35, pp. 213-238.

LUCAS, J. de (1994): *El desafío de las fronteras. Derechos humanos y xenofobia frente a una sociedad plural*. Madrid, Temas de hoy.

MUGUERZA, J. (1996): “Los peldaños del cosmopolitismo”. *Sistema* 134, pp. 5-25.

NUSSBAUM, M. C., y otros (1996): *Los límites del patriotismo* (J. Cohen, comp.). Trad. de C. Castells. Barcelona, Paidós.

PÉREZ TAPIAS, J. A. (2000): “¿Identidades sin fronteras? Identidades particulares y derechos humanos universales”, en P. Gómez García (coord.), *Las ilusiones de la identidad*. Madrid, Cátedra, pp. 55-98.

RICUPERATI, G. (1982): “Cosmopolitismo”, en N. Bobbio y N. Matteucci, *Diccionario de política*. Madrid, siglo XXI, tomo I (A-J), pp. 440-451.

RUBERT de VENTÓS, X. (1999): *De la identidad a la independencia: La nueva transición*. Barcelona, Anagrama.

SANTOS, B. De SOUSA (1998): *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Trad. de César Rodríguez, Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia / ILSA.

TARRIUS, A. (2000): *Les nouveaux cosmopolitismes. Mobilités, identités, territoires*. Éditions de l'Aube.

TEIJO GARCÍA, C. (2002): "Redes transnacionales de participación ciudadana y ONG: alcance y sentido de la sociedad civil internacional", en M. Revilla Blanco (edtr.), *Las ONG y la política*. Tres Cantos (Madrid), Istmo, pp. 172-247.

VALLESPÍN, F. (1998): "Cosmopolitismo político y sociedad multicultural", en A. Valencia Sáez (coord.), *Participación y representación políticas en las sociedades multiculturales*. Málaga, Universidad de Málaga, pp. 29-46.

VELASCO, D. (2002): *Ética y políticas para una ciudadanía universal*. Bilbao, Instituto Diocesano de Teología y Pastoral / Desclée de Brouwer.

ZOLO, D. (2000): *Cosmópolis. Perspectiva y riesgos de un gobierno mundial*. Trad. de R. Grasa y F. Serra. Barcelona, Paidós.

ZUBERO, I. (2002a): *El multiculturalismo: un reto a nuestra historia y a nuestro futuro*. Bilbao, Instituto Diocesano de Teología y Pastoral / Desclée de Brouwer.

ZUBERO, I. (2002b): "Entre Caín y el samaritano". *El País*, (suplemento «País Vasco»), 6 de agosto.

INMIGRACIÓN Y MULTICULTURALIDAD:
HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Ricard Zapata-Barrero

0.- PRELIMINARES: SENTIDO GLOBAL, HISTÓRICO Y POLÍTICO DEL TEMA DE LA INMIGRACIÓN

Al hablar de la inmigración debemos tener en cuenta tres sentidos, cuyo vínculo conforma el marco actual del debate: un sentido global, histórico, y político.

Desde el punto de vista *Global, el debate se centra en la relación entre inmigración, derechos humanos y justicia distributiva global.* Se trata de considerar la cuestión de la inmigración como un tema perteneciente a la discusión sobre la distribución de la justicia, de la riqueza en el mundo. Los elementos básicos del discurso en este nivel es la contradicción existente entre la libertad de movimiento de las personas según los tratados internacionales, pero no de los Estados de aceptar inmigrantes. Si nos centramos en los criterios de admisión, constatamos que expresan nuevas formas de discriminación basadas en el nacimiento. Sabemos que toda decisión política basada en criterios que no dependen de la voluntad de la persona, sino que son de nacimiento, contradicen las bases más elementales de la democracia.

Desde el punto de vista *Histórico*, el epicentro del debate es la *relación entre la inmigración y la ciudadanía*. Parte de la premisa de que la adquisición de los derechos nunca se ha dado por la benevolencia de los Estados, sino que ha sido el resultado de continuas luchas y reivindicaciones. Los movimientos de inmigrantes son similares actualmente a los movimientos obreros que caracterizaron el paso del siglo XIX al siglo XX. Los temas de las protestas son muy parecidos. Esto demuestra que históricamente la adquisición de la ciudadanía siempre se ha

hecho según unos criterios que dependen en ultima instancia de decisiones políticas. Se han superado, así, los criterios de la propiedad y del sexo, pero continúa otro criterio: el de la nacionalidad. En este sentido, el momento histórico que presenciamos está poniendo en duda este criterio. Este será el núcleo de lo que discutiremos más adelante.

Desde el punto de vista *Político,* la inmigración debe ser considerada hoy en día como el *principal factor de cambio estructural*. Todas las épocas han tenido sus motores de grandes transformaciones sociales, políticas y culturales. Hoy en día este motor se llama inmigración. Lo que estamos presenciando son las dificultades que existen de asumir estos cambios. De hecho, prácticamente casi todos los temas básicos que conforman la agenda política y social de esta década están relacionados con dos categorías básicas: la ciudadanía y la multiculturalidad.

El objetivo de este artículo es presentar los principales elementos de estas discusiones. Estructuré mi discurso en cuatro partes. En la ***primera parte***, introduciré el marco conceptual dentro del cual se ubican las discusiones actuales en torno a la ciudadanía, compuesto de tres elementos básicos: el Estado, la Nación y la Ciudadanía. En la ***segunda parte***, nos adentraremos en la noción de ciudadanía, abordando la discusión sobre el concepto y las concepciones de la ciudadanía. Destacaremos los principales elementos del concepto de ciudadanía (derecho, civismo y deberes, identidad pública). En la ***tercera parte***, nos ocuparemos del concepto de multiculturalismo. Nos interesará particularmente hacer una presentación analítica diferenciando bien los usos que se hacen, cuya confusión está al origen de muchos malentendidos, como tendremos ocasión de argumentar. Finalmente, en una ***cuarta y última parte***, haremos un balance final dando un sentido histórico a nuestros razonamientos.

I.- EL MARCO CONCEPTUAL: ESTADO, NACIÓN Y CIUDADANÍA.

Consideraremos la noción de ciudadanía como siendo un elemento de una relación triádica compuesta por el Estado y la Nación. De hecho, la ciudadanía es el principal vehículo de legitimación del Estado-Nación. Tomaremos, por el momento, definiciones descriptivas simples para presentar cada componente de este relación. Veremos que para cada definición utilizamos una cierta relación de los otros dos componentes. El *'Estado'* es la entidad política que define quién es ciudadano y que limita territorialmente su actividad. La *'Nación'* es la entidad simbólica que vincula culturalmente el territorio estatal con la ciudadanía, creando la lealtad necesaria para que el vínculo entre el Estado y la ciudadanía sea permanente y estable. La *'Ciudadanía'* juega en este marco un papel mediador. Es el principal vehículo que tiene el Estado y la Nación para legitimarse.

Cada uno de los elementos de esta relación triádica no pueden concebirse como separados. Lo que nos dice el marco es que están vinculados entre sí de

una forma sistémica. Por ejemplo, no podemos concebir el Estado sin una definición de la Nación, y sin un concepto determinado de la ciudadanía. De la misma forma, no es posible concebir la ciudadanía sin Estado y sin Nación. Asimismo, la Nación sólo cobra sentido si aspira a vincular ciudadanía y Estado.

Para seguir los argumentos que daremos, es preciso que se conserve la imagen de este triángulo hasta el final, puesto que constantemente será nuestro punto de referencia. De hecho, para darle un nombre y reforzar su carácter indivisible, denominaremos esta relación, no sin ironía, como la "*Santísima Trinidad*" de nuestras democracias liberales europeas. Todas ellas forman su sistema valores atendiendo a este vínculo *sagrado*, producto directo de nuestra tradición Ilustrada y del proceso de modernidad de nuestras sociedades. Salir de este triángulo supone salir del paradigma de la Ilustración. Con la expresión "*Santísima Trinidad*" lo que queremos es reforzar su carácter de creencia, y por lo tanto, que cuando se intenta salir de ella entramos en unos escenarios de duda, de desorientación y de confusión.

Frente a este marco conceptual podemos hacer dos lecturas. Una lectura institucional y otra normativa. La *lectura institucional* incide en que el marco sirve de referencia para orientar nuestras principales instituciones y el uso del poder político. Desde este punto de vista, se puede hacer una triple interpretación. El vínculo indisoluble Estado / Nación / Ciudadanía conforma los límites de la estructura básica de nuestras sociedades liberales y democráticas europeas. Esta primera interpretación incide en que el marco conceptual debe entenderse como el actual campo de la legalidad. Fuera del triángulo, el principio mismo de legalidad tiene serios problemas contextuales para aplicarse. En la misma línea, este vínculo constituye la base actual sobre la que se apoya toda justificación del poder político. Fuera del triángulo existen dificultades para aplicar el principio de legitimación política. Por último, como tercera interpretación, la relación Estado / Nación / Ciudadanía es el marco dentro del cual se define quién está dentro y quién queda fuera del *demos* (pueblo). El *demos* es el recurso institucional que tiene el marco para incluir y excluir. En este sentido, el marco conceptual sirve como campo de la legitimidad. El *demos* debe ser conforme con el vínculo que se establece entre Estado / Nación / Ciudadanía.

La *lectura normativa* incide más en que el marco es una de las principales fuentes de valores y criterio último para resolver conflictos. Igual que para la lectura anterior, se puede hacer una triple interpretación. En primer lugar, el vínculo Estado / Nación / Ciudadanía, conforma nuestro *marco de referencia* dentro del cual valoramos el campo de la política. Esto significa que podemos valorar las acciones políticas en tanto que contribuyen positiva o negativamente a reforzar la *Santísima Trinidad*. Lo bueno y lo malo se definen en tanto refuerzan o amenazan la conexión sagrada entre el Estado / Nación / Ciudadanía. En segundo lugar, este vínculo orienta nuestras concepciones del mundo, nuestros paradigmas de pensa-

miento político. En este sentido, las discusiones que ponen en duda el marco conceptual son debates que tienen un carácter "revolucionario" en el sentido kuhniano de cambio de paradigma. Pensar políticamente fuera de este triángulo nos obliga a cambiar de paradigma político. Por último, y como tercera interpretación, este triángulo es la base normativa sobre la que se apoyan los conceptos políticos que habitualmente usamos para describir y explicar nuestras sociedades liberales democráticas ('poder', 'democracia', 'liberalismo'). Por ejemplo, el concepto actual de democracia tiene como base normativa el vínculo Estado / Nación / Ciudadanía. Fuera de estas "fronteras" tenemos dificultades de hacer cumplir los criterios básicos de la democracia de la misma forma que dentro de las fronteras. Esto implica que para un ciudadano, cruzar las fronteras de su Estado es cruzar también las "fronteras de la democracia". De la misma forma, el liberalismo se ha pensado como teoría del Estado. Cruzar la fronteras del Estado se puede convertir también en una vuelta a períodos pre-liberales.

Teniendo en cuenta estas dos lecturas y sus respectivas interpretaciones, el argumento que seguiremos es que la mayoría de los temas que discuten la *Santísima Trinidad* son temas relacionados con el multiculturalismo. Pero lo que en este punto me interesa subrayar es que se pueden construir dos tipos de argumentos cuando relacionamos el multiculturalismo con el marco conceptual 'Estado / Nación / Ciudadanía'.

Por un lado, existen debates que insisten en que el multiculturalismo *refuerza* la *Santísima Trinidad*. Estas líneas de razonamiento son "conservadoras" en el sentido que utilizan el vínculo Estado / Nación / Ciudadanía como referencia indisoluble. El multiculturalismo lo que hace no es más que reforzar este carácter indivisible, puesto que en todos los debates donde se discuten temas multiculturales, la única fuente de seguridad y de cohesión es este marco conceptual, quien se refuerza todavía más. Por otro lado, existen otros debates que insisten en que el multiculturalismo constituye una *amenaza* seria a la *Santísima Trinidad*. En este sentido el multiculturalismo tiene un carácter "revolucionario" en el sentido kuhniano, en tanto tiene unos efectos directos sobre nuestros paradigmas políticos.

Cada una de estas líneas de razonamiento están en la base de dos corrientes principales que conforman divisiones sociales y fracturas políticas, más allá del clásico derecha e izquierda. La *primera corriente* la denomino como *vía fundamentalista*. Esta es la vía clásica, tradicionalista y ortodoxa, la que defiende el carácter sagrado e indivisible de la *Santísima Trinidad*. Es una perspectiva que defiende la necesidad del carácter homogéneo del *demos*, en términos culturales, y de la identidad de la ciudadanía con la nacionalidad (ciudadanía = nacionalidad). Cualquier otro sistema de identidad es indeseable en términos de seguridad y de cohesión. La *segunda corriente* la denomino como *vía multicultural*. En contraste de la primera, esta corriente problematiza la conexión 'Estado / Nación / Ciudadanía'. Defiende, así, el carácter heterogéneo del *demos* y de la ciudadanía,

quien no necesariamente debe estar identificada con una única nacionalidad como la concepción clásica lo defiende (pensemos, por ejemplo, en la ciudadanía europea, como tendremos ocasión de señalar más adelante),.

El debate contemporáneo en torno a la relación entre la ciudadanía, la inmigración y el multiculturalismo parte, pues, de la premisa de que históricamente los pensadores políticos de la democracia han supuesto una forma de organización donde el *demos* (el pueblo) ha sido tradicionalmente concebido de una forma *culturalmente homogénea*. Aunque los criterios para pertenecer al *demos* han variado históricamente, su conceptuación ha sido siempre construida en términos excluyentes, por oposición a los que no pertenecen a él. Además, esta identidad cultural del *demos* ha sido una de las mayores bases para legitimar el hecho que los que quedan *dentro* del *demos* puedan obligar a los que quedan *fuera* de él a que obedezcan sus leyes y decisiones. Como ilustración de este argumento, el *demos* de la Grecia clásica no incluía ni a los esclavos, ni a las mujeres, ni a los ancianos (Aristóteles). Locke y Rousseau, por ejemplo, no cuestionaron los estrechos límites vigentes en su época en cuanto a lo que se entendía por *demos*. Los que no pertenecían al *demos*, "los otros", recibían el nombre genérico de 'bárbaros', esto es, "aquellos de otras culturas", implícitamente supuestas como inferiores en términos morales y civilizatorios. A lo largo de la historia, pues, cada *demos* ha trazado para sí mismo una línea divisoria entre él y los demás, obligando a los demás, si viven dentro de sus fronteras terrestres, a obedecer sus leyes.

Una primera reflexión debe precisamente comenzar por discutir si es todavía viable entender el *demos* bajo el vínculo moderno entre Estado, Nación y ciudadanía. En este capítulo partiremos del hecho de que la realidad multicultural tiene un "efecto espejo" sobre este supuesto histórico. Estos problemas se explican principalmente porque hoy en día el multiculturalismo obliga a la misma tradición política a replantear sus fundamentos. Al analizar a la ciudadanía y al aplicarla a un contexto multicultural, podemos expresar cuanto menos desconcierto desde el punto de vista de las cada vez más numerosas formas de expresión identitarias que no tienen un reconocimiento público para pertenecer al *demos*, quedando al margen del poder popular y de su representatividad política, entre otras cuestiones relevantes.

Teniendo en cuenta estos primeros argumentos, propongo seguir ahora dos pasos lógicos. En ***primer lugar***, presentar la categoría de 'ciudadanía'. Nos interesará introducirla analíticamente, desmembrando sus principales componentes conceptuales y pertenecientes a tradiciones identitarias, con el fin de entender cuáles son los elementos que entran en discusión cuando introducimos temas de multiculturalismo. En ***segundo lugar,*** nos ocuparemos de hacer unas precisiones analíticas importantes en torno a los usos del término 'multiculturalismo'. Comencemos, pues, por la categoría de ciudadanía.

II.- LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA.

Al hablar de la ciudadanía debemos tener en cuenta al menos tres premisas. La ***primera premisa*** es que estamos examinando una categoría mediadora entre la persona y el Estado. Esto significa que expresa una relación vertical respecto del Estado y una relación horizontal respecto de la persona. Invirtiendo la dirección del argumento, no puede haber una relación directa entre el Estado y la persona, sino indirecta, a través de la ciudadanía. Esto significa que la persona sólo puede comunicar con el Estado a través de la ciudadanía, y que el Estado sólo puede entrar en contacto con la persona a través de la ciudadanía. Como ***segunda premisa***, la ciudadanía no es solamente una categoría mediadora, sino que también conforma lo que denominamos como "esfera pública". Esto significa que la persona al actuar en la esfera pública, actúa como ciudadana. La esfera pública es el lugar donde la actividad ciudadana está permitida. Fuera de la esfera pública no actúa el ciudadano, sino la persona.

Finalmente, como ***tercera premisa***, y muy relacionada con las dos anteriores, la ciudadanía exige un tipo de comportamiento uniforme. Esto supone que la persona al actuar en la esfera pública como ciudadana, debe seguir unas pautas de conducta y unas reglas de comportamiento determinados. Salirse de estas pautas homogéneas y uniformes, es salirse del "comportamiento ciudadano", del modelo de "buen ciudadano", lo cual significa, algunas veces, actuar en la ilegalidad, o, cuanto menos, en la a-legalidad.

Teniendo en cuenta esta primera aproximación a la noción de ciudadanía, el marco actual se basa en el supuesto siguiente: "ciudadanía = *demos* = nacionalidad". Esto significa al menos tres cosas. En *primer lugar*, se da por sentado que el *demos = población*. Hoy en día, difícilmente encontramos un Estado europeo donde se dé esta identificación de forma categórica. Siempre estamos en un contexto donde existe más población que *demos.* Por lo tanto, no toda la población de un Estado es ciudadana, a saber, aquella que es *residente* de un Estado pero que no posee la *ciudadanía*. Invirtiendo el argumento podremos tener más elementos analíticos que nos ayuden a clarificar este supuesto actual. La condición de residente o habitante no implica estar vinculado ni jurídica ni políticamente con el Estado. La diferencia principal es que el ciudadano tiene unos derechos políticos que el residente o habitante no posee necesariamente. Si utilizamos los términos genéricamente, una persona puede pertenecer a la población de un Estado, pero no a su *demos*. Podemos inferir que existen dos sentidos principales: un *sentido urbano*, donde el ciudadano se confunde con el residente y el habitante, y un *sentido estatal*, donde el residente no es necesariamente ciudadano, ni el ciudadano necesariamente es habitante (los ciudadanos que viven fuera del Estado). El sentido urbano utiliza como criterio el *empadronamiento*; el sentido estatal, la *nacionalidad*. Esta distinción es básica para poder seguir los discursos actuales.

En *segundo lugar*, si nos fijamos en la conceptuación de la ciudadanía, los criterios de pertenencia al *demos* han variado históricamente desde la Grecia clásica hasta nuestros días. En general, históricamente se han utilizado criterios de edad (los menores no son ciudadanos plenos puesto que no pueden votar, los ancianos tampoco en la Grecia clásica), de género (la distinción entre hombres y mujeres ha sido utilizado como criterio de pertenencia al *demos*), criterios económicos (los no propietarios no tenían derecho de voto), y de nacionalidad (los no nacionales no son ciudadanos). Hoy en día, el criterio de la nacionalidad es el único cuya permanencia se está poniendo en duda. Si seguimos bien el argumento, lo que estamos diciendo es que históricamente este criterio tiene el mismo carácter "político" e "histórico" que los otros criterios. Debe ser entendido como siendo el resultado de una negociación, y, por lo tanto es modificable. De hecho, éste es el criterio que se va constantemente invocando en contextos de multiculturalidad, como tendremos ocasión de subrayar más adelante. Para centrar la discusión ahora, lo que interesa destacar es que históricamente, e independientemente de los criterios concretos que se han usado, el *demos*, la ciudadanía, son categorías excluyentes, en el sentido que para ser construidas y definidas, siempre requieren diferenciar aquellos elementos que caen en el interior de aquellos que quedan fuera de ella.

Por último, y en *tercer lugar*, la supuesta homogeneidad del *demos* ha sido históricamente utilizada para legitimar el hecho que los que están *dentro* de él puedan obligar a los que están *fuera* que obedezcan sus leyes y decisiones. En resumidas cuentas, estos *otros* que forman parte de la población pero no del *demos*, han recibido a los largo de la historia nombres diversos como *metecos*, *súbditos*, ... *inmigrantes*.

Teniendo en cuenta estos tres supuestos actuales, para abordar la noción de ciudadanía es preciso diferenciar bien entre el concepto y las concepciones de la ciudadanía. Esta diferenciación analítica indica que estamos ante un término que pertenece a la familia de las nociones políticas *esencialmente polémicas*. Esto significa básicamente que el término no es neutro, sino que está ligado a valores y a concepciones normativas. Es decir, la ciudadanía forma parte de la familia de nociones en las cuáles es difícil encontrar un núcleo semántico en el que todos, independientemente de nuestros sistemas de valores particulares, podamos estar de acuerdo. Pertenecen a esta familia los grandes pilares conceptuales que nos ayudan a describir y a explicar nuestras sociedades. Por ejemplo, las nociones de poder, de democracia, de igualdad, de justicia, de libertad, de nacionalidad, por mencionar a los principales.

La pregunta que nos interesa plantear es que si estamos ante una término esencialmente polémico, ¿cómo se forman los argumentos / críticas en torno a la ciudadanía? Para contestar a esta pregunta seguiremos tres secciones. En ***primer lugar***, nos ocuparemos de los principales pilares que conforman su núcleo con-

ceptual, independientemente de las interpretaciones que podamos hacer. En ***segundo lugar,*** nos adentraremos en su base normativa, centrado en la relación entre ciudadanía e identidades nacionales. ***Por último***, y a modo de resumen, destacaremos las características distintivas del núcleo conceptual que hemos presentado.

1. Pilares básicos del núcleo conceptual de 'ciudadanía'

A pesar de estar ante un término *esencialmente polémico*, podemos localizar toda una serie de componentes que más allá de los valores particulares, forman parte del núcleo conceptual de "ciudadanía". A partir de estos elementos formamos concepciones, que a diferencia de los conceptos, expresan una determinada manera de entender la ciudadanía. Los elementos constitutivos de la ciudadanía, los que forman parte del núcleo conceptual son *'Estado'*, *'Nacionalidad'* y *'Esfera Pública'*. Esto significa que por medio de una determinada relación entre ellos podemos llegar a definir la noción de ciudadanía, independientemente de los valores particulares que las personas o determinas concepciones puedan tener.

Propongo la definición nuclear siguiente:

> *"El ciudadano es una persona situada en una esfera publica delimitada por el Estado, el contenido de la cual expresa una determinada concepción de la nacionalidad".*

En otras palabras, sin esfera publica, sin Estado y sin nacionalidad, la noción moderna de ciudadanía no podría existir. Veamos brevemente qué significamos con cada uno de los componentes.

- **Estado**: la referencia al elemento estatal insiste en que la ciudadanía describe una relación vertical entre la persona y las instituciones políticas. En este sentido, toda teoría de la ciudadanía necesita de una teoría del Estado. Sin Estado no puede haber ciudadanía. El Estado es quien define y circunscribe su noción de ciudadanía, basándose históricamente en la inclusión y en la exclusión. En definitiva, el Estado tiene el "monopolio de la ciudadanía", de su definición y de sus límites. Estos límites conforman un contexto que denominamos como "esfera pública".

- **Esfera pública**: por medio de la esfera pública delimitamos el contexto de acción de la ciudadanía. Fuera de esta esfera no actúa el ciudadano, sino la persona. En este sentido, la ciudadanía es *La* posición pública por excelencia. Este nuevo elemento es analíticamente fundamental, puesto que insiste en que la ciudadanía se refiere al vínculo público que conecta la persona con el Estado, el espacio donde la persona se relaciona con las instituciones estatales. Este componente también enfatiza que la ciudadanía

es la percepción *pública* de la persona. En términos de identidad, la ciudadanía es la *identidad pública y diferenciada* de la persona. Podemos decir que la ciudadanía es la respuesta a la pregunta ¿quién soy? y ¿qué debo hacer? cuando se plantea en la esfera pública. A diferencia de la esfera privada, este contexto público se caracteriza por admitir una conducta determinada en lugar de otras. Esta conducta se fundamenta en unas lógicas de acción orientada por un sistema cultural determinado que denominamos como "nacionalidad", el tercer componente del núcleo conceptual.

- **Nacionalidad**: este tercer elemento proporciona a la persona una identidad cultural y un sentimiento de pertenencia para relacionarse con las instituciones estatales. En este sentido, la identidad cultural y la identidad nacional pueden llegar a ser intercambiables. En este caso, el estatalismo y el nacionalismo se confunden, llegando a fundamentar la idea de que la persona solamente puede adquirir una identidad política en tanto que ciudadana de un Estado que es una Nación, de una Nación que es un Estado. Este vínculo tan cerrado de nuestra tradición ilustrada nos impide, por ejemplo, poder hablar de ciudadanía para referirnos a las nacionalidades no estatales. La nacionalidad constituye actualmente el fundamento de la ciudadanía, *siempre y cuando* esta nacionalidad esté vinculada con un Estado. El desarrollo de la ciudadanía moderna está, por lo tanto, indisolublemente ligado al proceso de *Nation-building* y de *State-building*. Recordamos que este elemento de la nacionalidad fue históricamente, y desde el punto de vista estatal, el substituto de otra creencia más trascendental y prometedora de un mundo metaterrenal, la religión, que funcionalmente opera con mecanismos psicosociales similares, cumpliendo la función de crear lealtad. Ambos tienen la función de crear cohesión y estabilidad.

2. *Las bases del debate normativo: ciudadanía e identidad nacional*

Me interesará particularmente desarrollar aquellos elementos que relacionan la ciudadanía con la identidad nacional. Al tratar esta relación damos por sentado que existe una diferenciación entre el proceso histórico de codificación de derechos de la ciudadanía (la ciudadanía como un estatus y una posición) y la adquisición de su consciencia de pertenecer a una nación (la ciudadanía como identidad y sentimiento de pertenencia). En la práctica sabemos que la relación de estos dos procesos no es tan clara como lo suponemos analíticamente. La realidad nos muestra que existe una relación dialéctica entre ambos procesos. La discusión teórica, no obstante, tiene un alcance práctico evidente, en tanto nos proporciona un primer criterio de comparación entre definiciones de ciudadanía e identidades nacionales de Estados determinados. Se trata de saber cuál de los dos procesos ha ocasionado el otro. En este sentido, obtenemos al menos dos concepciones que determinan la adquisición de ciudadanía hoy en día: o bien la *identidad* (el ele-

mento de la concepción comunitarista, si seguimos el esquema anterior) es la que determina la adquisición de *derechos* de la ciudadanía (el elemento liberal del esquema anterior); o bien se codifica la persona con *derechos* (la persona adquiere antes *derechos*) y a través de ellos adquiere una *identidad* nacional. Los supuestos y consecuencias inmediatas en cada uno de estos dos posibilidades es muy diferente.

En el primer caso, la ***identidad antes que los derechos***, el criterio de adquisición de derechos se basa en la posesión previa de una identidad determinada. En este caso, la ciudadanía se concibe como comunidad de origen, en el sentido que se requiere tener un origen común para poder adquirir el título de la ciudadanía. Podríamos decir que al basarse en el principio de la herencia de nacimiento, es una ciudadanía con componentes aristocráticos. Se sigue que la concepción de la ciudadanía es cerrada, basada más en el principio de comunidad y de familia que en el de una asociación y un club. El *etnos*, es decir, el elemento cultural que implica el nacimiento en una determinada comunidad, determina el *demos* o definición política de pueblo. Jurídicamente esta prioridad de la identidad frente a los derechos está en el origen de la tradición de la ciudadanía basada en la sangre o *ius sanguinis.* Literalmente, a través de la sangre se transmite la ciudadanía.

En el segundo caso, los ***derechos antes que la identidad***, el criterio de adquisición de derechos determina el sentimiento de pertenencia a una identidad. En este nuevo enfoque la ciudadanía se concibe como comunidad de destino, en el sentido que lo que importa no es el tener un origen común, sino un proyecto futuro común. Si me lo permiten, no es una "ciudadanía con retrovisor", sino una "ciudadanía que mira hacia delante". No se basa, pues, en el principio de la herencia, sino en el nacimiento en un territorio determinado. El criterio es, en contraste con el anterior, más abierto, basado más en el principio de asociación y de pertenencia a un club, que a una familia y a una comunidad. En este caso, el *demos* es quien determina el *etnos*. Jurídicamente, esta prioridad de los *derechos* frente a la *identidad* está en la base de la tradición de la ciudadanía denominada *ius soli.* Literalmente, es el nacimiento en un territorio el que otorga la ciudadanía.

Este ejemplo concreto nos confirma que las prioridades que se den en términos de criterios (derechos, civismo, identidad) nos ayuda a entender las tradiciones de la ciudadanía según los Estados. Ahora es el momento de entrar en la tercera sección, la que intentará recoger brevemente las características básicas del concepto y de las concepciones de la ciudadanía que hemos estado examinando desde el principio.

3. *Características básicas del concepto de 'ciudadanía' y sus barreras semánticas*

Para concluir esta presentación de la noción de ciudadanía, déjenme precisar tres características básicas del núcleo conceptual que todas la concepciones compartirían. El concepto de ciudadanía que hemos trazado es descriptivo, moderno y dinámico. Veamos cada una por separado.

- **Carácter Descriptivo**: los pilares básicos de la ciudadanía (Estado, esfera pública y nacionalidad) deben ser entendidos como condiciones necesarias. Esto significa que sin Estado, sin esfera pública, y sin nacionalidad no puede haber ciudadanía. Estos pilares básicos son los elementos constitutivos de la ciudadanía. El núcleo conceptual que hemos dado debe ser entendido descriptivamente. Sólo cuando pasamos, como hemos visto, de la descripción a la explicación de sus componentes, se manifiesta su carácter esencialmente polémico, dando lugar a una pluralidad de concepciones (liberal, republicana, comunitarista).

- **Carácter Moderno:** esta característica incide fundamentalmente en que los tres componentes del núcleo conceptual (Estado, esfera pública, nacionalidad) son nociones, por decirlo en términos de Weber, *distintivamente* modernas. En este sentido enfatizamos que la noción que hemos trazado no es a-histórica, ni pretende serlo, sino que es el resultado de la modernidad y de la Ilustración. La ciudadanía moderna es básicamente una ciudadanía estatal-pública-nacional.

- **Carácter Dinámico:** a pesar de que jurídicamente la ciudadanía se concibe como una posición estática, desde el punto de vista politológico debe entenderse como una actividad, como una práctica. Esto implica que debemos concebir la noción como siendo el resultado de un proceso histórico de lucha por ampliar derechos, entendidos como un espacio de acción legalmente reconocido, como una dinámica constante. La ausencia de un término dinámico para referirnos a la ciudadanía (*ciudadanizar* y *ciudadanización*) muestra los orígenes jurídicos del término: la ciudadanía concebida como categoría estable, estática, imposible de cambiar. Teniendo en cuenta este carácter dinámico podemos precisar mejor cuáles son las barreras con las que se encuentra para cambiar. Estos es, las trabas existentes que dificultan la puesta en marcha de este elemento motor y de cambio.

Siguiendo estas características descriptiva, moderna y dinámica, podemos decir que actualmente la noción de ciudadanía tiene todos los elementos para expandirse semánticamente. Pero se encuentra con dos *barreras* que impiden desarrollar este potencial. Un *barrera económica y una barrera política*. Cada una implica discutir un fundamento concreto de la ciudadanía. Respectivamente, el fundamento de la igualdad y de la nacionalidad.

La *barrera económica* se centra particularmente en el vínculo "ciudadanía = igualdad". Incide en la dificultad que tiene la ciudadanía de practicarse en un ambiente de mercado capitalista, donde la igualdad es tan sólo de derecho y no de resultados, y en donde se discute el problema de tener que justificar el estatus básico de los derechos sociales, del mismo modo que los derechos políticos y civiles, considerados como intrínsecamente ligados a la ciudadanía. Aquí entran los debates sobre el Estado de Bienestar, sobre las exclusiones sociales parciales y/o permanentes, la práctica de los derechos, el debate entre ciudadanía activa y pasiva, etc..

La *barrera política* ya ha sido objeto de discusión anteriormente y será la que ampliaremos más en el siguiente punto, puesto que es la que se pone en duda al introducir la dimensión del multiculturalismo. Aquí se discute la Nación como fundamento indisoluble de la ciudadanía; la nacionalidad como criterio último de adquisición de la ciudadanía. Se basa en la creencia, como ya hemos tenido ocasión de precisar, del carácter indisoluble e intercambiable de la ecuación "derechos de ciudadanía = identidad nacional".

En definitiva, lo que estamos subrayando es que existe hoy en día una incoherencia entre el concepto moderno de la ciudadanía y su expansión semántica. No es la primera vez que se produce en la historia esta distancia entre el significado potencial semántico de la ciudadanía y su práctica institucional. Hoy en día podemos considerar que en cuestión de semántica de la ciudadanía todas las combinaciones son posibles teóricamente, aunque en la práctica existen todavía *barreras* que actúan como frenos a este carácter dinámico: el mercado y la nacionalidad

Siguiendo el hilo de nuestro discurso, me interesará sobretodo centrarme en la barrea de la nacionalidad. El multiculturalismo pone, cuanto menos, signos de interrogación a este fundamento de la ciudadanía. Vayamos ahora a esta segunda categoría.

III.- LOS USOS DE LA NOCIÓN DE MULTICULTURALISMO.

La frecuencia del uso del término 'multiculturalismo', tanto en los ámbitos académicos como políticos y sociales, ha oscurecido su genealogía y sesgado su carácter político. Lo cierto es que es un 'recién llegado' en nuestro vocabulario político y ya es un término polémico.

Si bien "ser multicultural" es visto en un principio como algo positivo, estamos asistiendo en estos últimos años en el proceso de construcción de una dimensión negativa: el multiculturalismo como amenaza de nuestros valores democráticos, como fuente de inestabilidad y de inseguridad. En este línea, por

ejemplo, el *New Stateman* publicó un artículo titulado *The end of multiculturalism* (27 mayo 2002,), en pleno "choque" por las sucesivas victorias de partidos de extrema derecha en países europeos. Como si en estos momentos estuviéramos iniciando un nuevo periodo y dejáramos atrás "la era del multiculturalismo" de los años noventa. Lo que si está claro es que estamos presenciando una etapa en donde los que rechazan el término tienen cada vez menos obstáculos para expresarse (me pregunto si la mejor estrategia para restar votos a los de extrema derecha es incorporar su lenguaje). Aquí están los Sartori, Fallaci, y en nuestras fronteras, el presidente del Foro para la integración, Azurmendi. Todos estos debates sociales y políticos muestran que existe una confusión teórica al abordar el término que requiere algunas precisiones.

Pero antes déjenme contextualizar históricamente el debate. En el proceso de construcción de nuestras sociedades democráticas no se tuvo previsto el tema de la multiculturalidad. De ahí que las estructuras actuales tengan dificultades de encontrar instrumentos para gestionar un tema que no había contemplado. Con el multiculturalismo se refleja que la gestión política tradicional descansa en unas premisas que supone una población monocultural. El multiculturalismo tiene como efecto destapar uno de los principales "prejuicios" de nuestra forma de pensar la política. El hecho de admitir implícitamente el siguiente sistema de igualdad: *nacionalidad*=Estado=*ciudadanía*. En los contextos multiculturales contemporáneos, cada uno de estos elementos *no son intercambiables*.

Mi intención es ofrecer elementos que nos ayuden a clarificar algunos usos. En ***primer lugar***, el multiculturalismo no es un ideal. Es simplemente una realidad. De hecho, estamos ante un término polisémico que tiene al menos dos usos. 'Multiculturalismo' puede ser usado o bien *descriptivamente* como una realidad observable, o bien *normativamente*, como un ideal. En el primer caso, describe un juicio de hecho: la coexistencia dentro de un mismo territorio (estatal) de culturas diferentes. Y nada más. En el segundo caso, nos adentramos en los juicios de valores. En este caso, 'muticulturalismo' se refiere a un *modelo* de sociedad donde la relación entre todas las culturas existentes es de igualdad, y donde todas ellas tienen un mismo reconocimiento en la esfera pública. Diferenciar bien estos dos usos es fundamental para despejar malentendidos

En ***segundo lugar***, al analizar la relación entre multiculturalismo y democracia el término que debemos discutir es el de igualdad. En este sentido, el término se presenta como problema para la democracia cuando constatamos que de la pluralidad de identidades culturales que existen, no todas reciben el mismo tratamiento estatal (en términos de derechos y de reconocimiento público). Sólo tendrán oportunidad de practicarse en la esfera pública aquellas que no entren en tensión con las de la *ciudadanía* instituida. Hoy en día nuestras democracias tienen dificultades para seguir legitimando, de la manera en que lo ha venido haciendo tradicionalmente, una realidad muy diferente a la que existía en sus orígenes.

Actualmente, el multiculturalismo obliga a las democracias a replantear sus propios fundamentos legitimadores como son la igualdad de derechos (civiles, políticos y sociales), la igualdad de oportunidades, de representación y de participación política, los medios de control sobre los decisores políticos. La cuestión democrática es cómo reconocer la diversidad cultural y al mismo tiempo promover la igualdad. Debe quedar claro, por lo tanto, que detrás de los detractores del multiculturalismo, existen dos implícitos conectados que deben ser rechazados: por un lado, la concepción esencialista de la cultura; por otro lado, el hecho de entender el pluralismo cultural como pluralismo religioso. El multiculturalismo no amenaza a la democracia. La pregunta es cómo evitar que la cultura y la procedencia nacional se convierta en distinción social, en nuevas formas de exclusión.

Como ***tercera precisión*****,** es importante destacar que estamos ante un debate específicamente de nuestras sociedades. Esto significa que es un debate *dentro* de nuestra sociedad y no *entre* modelos de sociedad. En este sentido, el multiculturalismo no debe ser concebido como siendo una réplica del conflicto entre civilizaciones que se anuncia a nivel global, pero que ocurre dentro de nuestras fronteras, en nuestras ciudades y distritos. Esta concepción del *multiculturalismo como conflicto entre modelos de sociedad* no solamente fomenta la fragmentación social, sino que abre un abanico de efectos imprevistos políticamente incontrolables.

En ***cuarto lugar***, es importante subrayar que no son sólo las sociedades, sino la gente la que debe ser multicultural. Como ilustración de lo que quiero significar, una persona con una "mente multicultural", al encontrase por primera vez con otra persona culturalmente diferente, no tiene como primera reacción preguntarle *dónde ha nacido*, sino *dónde vive*. Esto implica principalmente que el multiculturalismo no es una realidad que se pueda construir desde arriba, por decisiones de la elite política, sino desde abajo, por la misma sociedad. El multiculturalismo no es algo ajeno a las personas, sino que debe estar presente en las mentes de los ciudadanos y debe expresarse a través de sus conductas. El multiculturalismo debe ser visto como una actitud y un comportamiento.

En ***quinto y último lugar*****,** al hablar de multiculturalismo estamos refiriéndonos a cómo gestionar el *espacio público*, no el ámbito privado. El debate se centra en cómo *incluir* en el espacio público realidades multiculturales existentes en el espacio privado. La cuestión de los oratorios para los musulmanes es su reconocimiento público. En la esfera privada, existen.. En términos de identidad, el multiculturalismo debe entenderse como un debate sobre la identidad *pública*, y no la identidad *privada*, sobre la persona *como* ciudadana, y no la persona en sus múltiples identidades individuales.

En resumidas cuentas, lo que debe quedar claro es que si bien podemos decir que hoy en día todos somos multiculturales, teniendo en cuenta estas cinco

precisiones que circunscriben el uso del término, podemos formular el siguiente argumento para orientar el debate*: Si el vínculo entre Estado / Nación / Ciudadanía es La (en mayúscula) forma de legitimar toda gestión política, tenemos dificultades de encontrar elementos para incorporar una nueva realidad dentro de los parámetros tradicionales: la realidad del multiculturalismo.* El debate es discutir cómo incluir este hecho a nuestros paradigmas de pensamiento, y no tener como reacción "primitiva" simplemente el rechazo. Rechazar el multiculturalismo es ir contra la corriente histórica, contra uno de los principales motores de los cambios sociales y políticos de nuestra época.

IV.- BALANCE FINAL: LOS INICIOS DE UN PERÍODO DE "DESENCANTO".

Si la ciudadanía es el principal mediador, el multiculturalismo es la nueva realidad que nos rodea, y el Estado Nación es el marco dentro del cual estamos, se nos plantea el tema de reconceptuar la visión tradicional del mundo que teníamos. Esto significa que el gran logro de los siglos XIX y XX, de vincular el Estado, la nación y la ciudadanía se está desconectando. Éste es uno de los aspectos que caracteriza esta nueva fase histórica: las sociedades políticas se ven obligadas a repensar sus mismas bases legitimadoras para ubicarse dentro de estos nuevos contextos. Hemos visto que los debates que suscitan tienen como epicentro la categoría de ciudadanía.

Si tomamos en serio el paradigma moderno que hemos denominado como de la *Santísima Trinidad*, formado por el vínculo triangular entre el Estado, la nación y la ciudadanía, lo que supone el vínculo entre inmigración, ciudadanía y multiculturalismo es que apoya la idea de que estamos viviendo un proceso similar al que M. Weber denominada de *desacralización* o *desencanto*. En aquel entonces, esta desacralización apuntaba básicamente a la separación entre la Iglesia y la Política. Este nuevo período pone en duda de forma similar al pilar básico que ejerce el monopolio de nuestras creencias y lealtades: la nación y la nacionalidad. Este nuevo proceso podría describirse como de separación entre Nación y Política.

Lo que también nos muestra este nuevo proceso es que cada vez existen menos razones que puedan defender la supuesta neutralidad estatal. En general, los fenómenos ligados a la multiculturalidad son también argumentos que demuestran que el Estado ni es benevolente ni es neutro. Podemos también añadir que la llamada "neutralidad estatal" se está demostrando ser una ilusión que tienen el carácter de un mito. En este sentido, el vínculo del multiculturalismo con la ciudadanía contribuye a este proceso de desmitificación. La neutralidad estatal adquiere el estatuto de la última utopía moderna.

LA (NO) POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y EL ESTADO DE DERECHO

José Martínez de Pisón

I

Confío en que todos estaremos de acuerdo en que el fenómeno de la inmigración es, en la actualidad, una de las cuestiones centrales en el debate público, en la atención de la opinión pública y, por supuesto, en quienes nos dedicamos a las ciencias sociales. Es difícil permanecer impávido ante las diarias imágenes de las pateras chocando contra las rocas en el Estrecho o llegando exhaustos a las costas de Canarias. Las imágenes de cuerpos azotados contra las rocas, de embarazadas, las caras de frío de quienes superan la prueba de cruzar la distancia que separa el continente africano de la Península reflejan el sufrimiento de numerosas personas y, sin duda, sacude nuestras conciencias. Igualmente, los mensajes de nuestros gobernantes certifican el puesto neurálgico de la inmigración en la vida pública. Mensajes, por cierto, no siempre muy acertados especialmente cuando se vinculan con la situación de la seguridad ciudadana.

Pero, no se trata aquí de conmover, ni de producir sentimientos de lástima. No parece que pueda enfrentarse el fenómeno de la inmigración desde emociones, sanas emociones, ni desde la caridad, por mucho que, por supuesto, Cruz Roja y otras ONGs cumplan un papel importantísimo. Creo que, desde las ciencias sociales, debe hacerse -y se hace, pues son numerosas y muy brillantes las contribuciones a una reflexión sobre esta realidad- un análisis riguroso de la inmigración, de sus consecuencias y del tratamiento que merece. Un análisis que también muestre nuestros errores y los de los gobernantes. Es lo que pretendo hacer en el tiempo que tengo en esta mesa redonda. Este análisis ya se ha hecho por otros oradores en estas Jornadas. Por ello, pretendo, sin mayores pretensiones, apuntar algunas ideas para este análisis desde mi perspectiva de filósofo del Derecho.

No creo que sea baladí señalar que migraciones existen y han existido siempre. Pero que, al mismo tiempo, la actual oleada migratoria tiene rasgos pro-

pios que la diferencian. Estos rasgos, en parte, responden al carácter global de los actuales procesos migratorios. Carácter global que tiene que ver con el fenómeno de la globalización/mundialización, pero no sólo con ella. Este carácter global hace referencia, por un lado, a que todos los países del planeta se ven afectados por el aumento de los flujos migratorios. Son cada vez más los países y los Estados involucrados ya sea porque son un punto de partida o lo son de llegada. Se ha universalizado a todo el planeta la emigración con lo que aumenta considerablemente la complejidad del proceso. La emigración en la actualidad no sólo es global desde una perspectiva espacial. Lo es también desde una dimensión profesional o cultural. Antaño emigraba quien no tenía posibilidades de acceder a un puesto social y económico en la sociedad de origen. Emigraban, sobre todo, los desheredados de la fortuna, los pobres. Hoy se ha extendido a todas las capas sociales. No es de extrañar que un colectivo importante de inmigrantes lo sean profesionales con una alta cualificación (managers, técnicos, informáticos, ingenieros, médicos, etc.) que engrosan así el capital humano de las sociedades receptoras en detrimento de sus países de origen. Las estadísticas no avalan la tan manida coletilla de que la inmigración supone una avalancha de pobres, desarrapados que quieren aprovecharse del bienestar y de las ventajas asistenciales de las sociedades desarrolladas.

Suele insistirse en que las causas del desplazamiento migratorio son causas económicas, como el agotamiento de recursos en el país de origen, huída de la pobreza, carencia de alternativas vitales o búsqueda de una perspectiva mejor, etc. En este sentido, la teoría económica señala que las migraciones son el resultado de una tendencia al equilibrio que existe entre los países con excedente de población y los que carecen del número suficiente para cubrir su mercado laboral. En realidad, igual que hay un mercado de capitales y otro de bienes, las migraciones son el resultado de un mercado de trabajadores de manera que se produce un desplazamiento de los países o zonas más pobres, pero más populosas a los más ricos y menos poblados o, al menos, atractivos desde la perspectiva de encontrar un puesto de trabajo.

Sin embargo, esta lectura es demasiado simplista y no contempla todas las aristas de un realidad tan compleja como el de las migraciones. Especialmente, que ese supuesto mercado de trabajadores no funciona de manera irrestricta, sin controles, ni fronteras. Que no funciona sin política. Más bien, al contrario, existe actualmente un cúmulo considerable de obstáculos a los desplazamientos. Esta lectura tampoco explica porqué la emigración se produce en unos países o zonas pobres y, sin embargo, otras también sumidas una situación económica pésima originan esos desplazamientos. Además, no debe olvidarse que, después de todo, detrás de todo proyecto migratorio, individual o colectivo, se encuentra una persona o personas, que con su desplazamiento pretenden realizar un plan de vida, con sus objetivos y sus esperanzas.

En realidad, la lectura exclusivamente económica de las migraciones no tiene más fin que ligar los desplazamientos de población con las necesidades del mercado de trabajo. Como afirman varios investigadores del fenómeno, entre ellos, el prof. J. de Lucas, esta versión tiene más bien una finalidad perversa: la de diferenciar al "buen inmigrante", esto es, el que resuelve las necesidades del mercado de trabajo y luego se va, del "mal inmigrante", quien no viene con su contrato de trabajo. Pérfida distinción sobre la que se proyectan otros epítetos que no tiene sino el objetivo de estigmatizar al extranjero llamándole "ilegal", "indocumentado", "sin papeles", para luego ligarlo con el mundo del delito.

Perversa lectura que da la espalda a un hecho, desde mi opinión crucial: que el mundo es cada vez más insoportable, inhumano e injusto. Y que el mundo sea insoportable tiene mucho que ver con la actual oleada migratoria. Me gusta citar una frase de Roberto Toscano sobre este particular en la que pone de manifiesto que lo inhóspito, la "no habitabilidad" de zonas del planeta es un poderoso motivo para que esas personas se desplacen a otros lugares. Como afirma Roberto Toscano, "En el fondo, si se pudiera atribuir el fenómeno de las migraciones en un mundo globalizado sólo a las desigualdades socioeconómicas, el problema sería en cierto modo mucho más fácil de afrontar, e incluso las novedades para la diplomacia serían menos radicales. Pero no es así. Para explicar por qué los hombres, mujeres y niños se ponen en marcha por los peligrosos caminos de la emigración clandestina, por qué afrontan la incógnita de un futuro en tierras lejanas y desconocidas, no basta la economía, y tampoco es suficiente recurrir a los diferentes niveles de bienestar. Con frecuencia, la 'no habitabilidad' de tantas, de demasiadas zonas del mundo, tiene que ver más con la política que con la economía. Por un lado, tiene que ver con los conflictos internos (denominados 'étnicos') , por otro, con el modo con el que ciertos Gobiernos, ciertos regímenes, tratan a sus propios ciudadanos. En síntesis, tiene que ver con la falta de respeto de los derechos humanos" (Toscano 2001: 24).

Esta reflexiones no son sino la antesala de algunas cuestiones que, como filósofo del Derecho, me interesan y sobre las que extiendo el manto de mi preocupación. Dada la orientación de estas Jornadas, de entre las que pudiera elegir como más interesantes, voy a tratar las siguientes: 1.- Qué política de inmigración, si es que merece la pena plantearse alguna, debiera impulsarse desde una sociedad democrática. 2.- Qué retos plantea la inmigración y, en particular, la actual política de inmigración para la existencia y legitimidad del Estado de Derecho. 3.- Si la noción de ciudadanía puede resolver las dudas y los retos planteados en las cuestiones anteriores. Adelanto que mi posición es, en líneas generales, pesimista: la realidad de la inmigración en nuestro país, en la Unión Europea, en las sociedades democráticas está poniendo a prueba nuestras más asentadas categorías políticas y jurídicas. Con las (no) políticas de inmigración que se están imponiendo en España y la estrategia de "cierre de fronteras" de la Unión Europea, están en juego los valores democráticos, los ideales de libertad e

igualdad que tanto han costado, la universalidad de los derechos humanos y la credibilidad del Estado de Derecho.

Para ser sincero, me veo en la necesidad de adelantar mis tesis. A la primera cuestión, en mi opinión, la respuesta es que no existe en la actualidad una política de inmigración moralmente correcta. Puede ser, para algunos, políticamente correcta de acuerdo con determinados criterios de oportunidad; incluso policialmente correcta. Pero, con todo, a la luz de una moral racional, crítica, laica que cree en los principios básicos del individuo y de su libertad para confeccionar planes de vida y de la necesidad de un mutuo respeto entre todos, el actual tratamiento de la inmigración, derivado de la llamada Ley de Extranjería, es moralmente reprobable.

En conexión con esta tesis, la (no) política de inmigración actualmente vigente, en la medida que restringe derechos, y habría que decir que no trata a un importante sector de inmigrantes como personas, esto es, como detentadores de derechos, supone una vulneración flagrante de los principios que sustentan el Estado de Derecho, entre los que se encuentra por supuesto el respeto a los derechos y la obligación de remover los obstáculos económicos y sociales para su eficacia (art. 9 CE). Cierto es que, a corto plazo, estas políticas restrictivas pueden suponer importantes réditos políticos en la medida que excitan y provocan en los nacionales emociones y ciertas pulsiones. No obstante, a medio plazo, son la causa de la emergencia de actitudes xenófobas y racistas y de la violencia que acompaña a estas pulsiones; a largo plazo, de un claro deterioro del Estado de Derecho.

Respecto a la última cuestión, tengo muy serias dudas de que el concepto de "ciudadanía" sirva para resolver los problemas planteados por la actual oleada migratoria. Por supuesto, el concepto tradicional, desde Rousseau y la Revolución Francesa, no parece el más apropiado. No niego que hay intentos muy saludables que hacen referencia a una "ciudadanía cosmopolita"; incluso, en la Unión Europea, a una determinada concepción de la "ciudadanía europea" sin duda atractiva. Sin embargo, los derroteros de la ciudadanía europea, tal y como fue impulsada en Maastricht, esto es, vinculada a la idea de la nacionalidad, no parece el más oportuno. No obstante, está por ver cómo se perfila finalmente. Estoy seguro que mi compañero de mesa, el Prof. J. Martín y Pérez de Nanclares, algo tendrá que decir sobre todo esto y probablemente no coincidiremos en nuestras reflexiones. También el prof. R. Zapata ha abogado por un ciudadanía inclusiva y multicultural, que me parece muy atractiva. Pero no dejo de ser un tanto escéptico a la vista de la evolución de los ordenamientos y de las políticas en las sociedades democráticas.

II

¿Cuáles son los elementos de una correcta política de inmigración? Y a la luz de estos elementos, ¿es la actual política de inmigración una política moralmente defendible? Con estos interrogantes, en parte, nos movemos en el incierto terreno de la moral. Aunque creo que no hace falta precisar más, la vara de medir lo moralmente correcto se sitúa en el respeto hacia la personas, sus decisiones, su libertad y su derecho a vivir una vida digna. Mi concepción de lo moralmente correcto también contempla una moral igualitarista, es decir, la exigencia de tratar a las personas de igual modo. Soy consciente de las dificultades teóricas y prácticas para detallar más esta concepción de la moral y del concepto de igualdad. Pero creo que basta para la cuestión a tratar. Según esto, una política de inmigración moralmente correcta sería aquella que trata al inmigrante como persona, sujeto de derechos, respeta sus decisiones y su libertad, procura que lleve una vida digna y materializa el principio de igual trato para todos.

Como Sami Naïr y, entre nosotros, J. de Lucas han puesto de manifiesto una correcta política de inmigración se asienta en tres pilares: "(a) una gestión legal de los flujos (gestión que no dominio o control unilateral), respetuosa con los principios del Estado de Derecho, que parece exigir el reconocimiento de la equiparación de derechos, más allá incluso de los derechos humanos básicos; (b) un ambicioso programa de codesarrollo que asocie a los países de recepción con los países de origen y transforme la inmigración en un factor beneficioso para esas dos partes y para los propios inmigrantes; y, finalmente, (c) mecanismos –políticas públicas- de integración de los inmigrantes" (Lucas 2002, 28). Esta propuesta va más allá de la cuestión de cómo se debe tratar al inmigrante en el país de recepción para insistir en la colaboración entre Estados regiones transnacionales en el desarrollo y en las políticas de integración que interpreto como políticas basadas en el diálogo intercultural al objeto de dar salida al fenómeno real del multiculturalismo.

Sin embargo, las políticas de inmigración en España y en la Unión Europea no parecen sustentarse en estos pilares. Sucintamente, los principios que se han impuesto en la Unión Europea y que España defiende como buen Can Cerbero son los siguientes:

1.- Una tendencia hacia la homologación y uniformización jurídica en todos los territorios de la Unión Europea. Esta tendencia se inició con Shengen para algunos países, y se impone en Tampere y en Laeken. Al margen de fechas y citas, lo que importa es que se impone el "cierre de fronteras". La política tradicional de apertura al extranjero, incluso de flexibles políticas de refugio y asilo, ha quebrado claramente. Se impone la Europa amurallada.

2.- Por el contrario, se impone una nueva concepción de la política de inmigración, una política que vincula inmigración y necesidades de mercado labo-

ral: de manera que sólo se permite la entrada de quien cubre un puesto de trabajo, de quien viene ya con su contrato laboral y su permiso de trabajo. Es ésta, sin duda, una concepción reduccionista de la inmigración. Las ciencias sociales hace tiempo que han distinguido tres categorías de desplazamientos: a.- El *inmigrante* en sentido estricto (el "buen inmigrante") que es el que realmente se desplaza en busca de trabajo. b.- Los *refugiados, asilados* y otro tipo de *desplazados*. c.- Por último, se incluye una tercera categoría indefinida de personas migrantes, entre las que se incluyen los desplazamientos por *reagrupación familiar.* Aún más este reduccionismo se manifiesta también en la primera de la categorías: sólo es inmigrante el "buen inmigrante", el que viene con contrato y permiso de trabajo.

3.- Por eso, otro rasgo de las políticas de inmigración que se imponen es la estigmatización del que no es un "buen inmigrante", del que no satisface las necesidades del mercado laboral. El "mal inmigrante" que es tildado de "ilegal", "indocumentado", "sin papeles". En el mejor de los casos, "irregular". Esto es consecuencia de que sólo interesa al extranjero útil y al que cumple con unos duros requisitos de ingreso y de permanencia. Sólo deben entrar los inmigrantes necesarios, mientras que los demás deben ser rechazables (Lucas 2002).

4.- Dada esta argumentación se imponen, entonces, las medidas policiales como parte sustancial de las políticas de inmigración, esto es, de medidas que impiden el acceso del ilegal a nuestras costas y que exigen el retorno al país de origen para el que es pillado sin papeles, sin permiso de residencia, sin contrato, etc. Estas medidas policiales vienen avaladas no sólo por el carácter "ilegal" del inmigrante sin los papeles en regla, sino también porque la situación de ilegalidad conduce en la mayoría de los casos a la persona afectada, en el mejor de los casos a la economía sumergida –lo que es decir, a la explotación más clara y dura- y, en el peor, a la marginalidad y la delincuencia.

Estas medidas policiales vienen acompañadas de campañas publicitarias que auguran una "avalancha" de inmigrantes y su potencial "amenaza" para nuestras libertades, puesto que son la causa de la aparición de sentimientos y hechos xenófobos y racistas, y para nuestro bienestar, por cuanto quieren aprovecharse de nuestros sistemas asistenciales, cuando, como está suficientemente comprobado, son la garantía de su sostenimiento y de su viabilidad.

Lo que hay que poner de manifiesto es que un inmigrante que ingresa en un país sin la documentación requerida no es *per se* un delincuente. Sigue siendo una persona que la mayoría de las veces busca unas condiciones sociales, políticas y económicas de las que carece en su país de origen. Busca una oportunidad para realizar su proyecto vital. Es, por ello, que epítetos como los aquí apuntados tergiversan los problemas derivados de las migraciones, despersonalizan la realidad de la inmigración y señalan con el dedo, las más de las veces, al inocente,

especialmente, cuando, además, es utilizado por las mafias que comercian con sus deseos y aspiraciones. Igualmente, los estudios sociológicos no avalan la tesis de que los inmigrantes sean delincuentes en potencia. En todo caso, caen en delitos menores, normalmente contra la propiedad, porque, dada su condición derivada de las políticas policiales y de la imposición de estrategias de no visualización de la existencia de inmigrantes sin papeles, no les queda más remedio que delinquir para seguir viviendo, para lograr comida y la satisfacción de sus necesidades básicas.

Paradójicamente, el aumento de los inmigrantes "ilegales" en las sociedades occidentales se ha producido en las dos últimas décadas del siglo XX, cuando han triunfado las medidas económicas neoliberales y se ha producido el auge de un capitalismo globalizador desbocado que ha primado el desarrollo del Norte ahondando las diferencias con el Sur. Así, se ha producido en las economías desarrolladas un extenso mercado de puestos de trabajo precario, de subempleo no siempre deseado por los nacionales que, sin embargo, produce un efecto de atracción en el extranjero. De esta manera, los empleos precarios, con bajo salario, normalmente con condiciones laborales penosas, etc., son ocupados por estos inmigrantes "ilegales". Son, pues, las mismas tendencias al desarrollismo incontrolado del capitalismo imperante las que crean las condiciones de un mercado de trabajo -de condiciones ínfimas, mal remunerado, sin protección social, etc.- que atrae al inmigrante. Por ello, por mucha insistencia que se ponga en políticas restrictivas y represivas la llegada de éstos difícilmente se parará en un futuro a corto y medio plazo.

III

Después de esto queda claro que, en mi opinión, las políticas de inmigración no son moralmente correctas: son injustas y no respetan las concepciones morales básicas sobre las que deben asentarse las sociedades democráticas. Pues bien, estas políticas de inmigración, que cada vez más aparecen como las (no) políticas, ¿plantean algún reto al Estado de Derecho? ¿Encajan con el modelo de Estado de Derecho propio la tradición europea? Dada la descalificación moral antes justificada, la respuesta debe ser de nuevo que estas políticas ponen en riesgo nuestras concepciones jurídicas y políticas más básicas. Un análisis del panorama legislativo actual avala también esta lectura.

Comparto plenamente los temores que un importante sector de estudiosos de las ciencias sociales muestran respecto a la repercusión que la vigente Ley de Extranjería, la Ley 8/2000, supone para la credibilidad del Estado del Derecho y el importante deterioro que su aplicación implica para la tesis de la universalización de los derechos humanos. Como afirma J. de Lucas: "Si hay algo que nos permite juzgar en términos claros las políticas de inmigración es su adecuación al rasero de los derechos. Y el veredicto que debemos formular desde esa luz, es, en

mi opinión, muy claro: las políticas de inmigración, sobre todo hoy, cuando cada vez más parecen presas del síndrome securitario, tienen un riesgo muy grave de entrar en colisión con las exigencias del Estado de Derecho y con el modelo de democracia plural e inclusiva. Lo primero, porque no apuestan con claridad por el principio de igualdad de los derechos entre ciudadano e inmigrantes residentes estables y, lo que es peor, porque regatean el reconocimiento y garantía efectiva de derechos humanos fundamentales en función de una condición administrativa que funciona entre nosotros como justificación de la exclusión: el estatus de irregular (ilegal, según porfían en calificarlo)" (Lucas 2002, 30).

Hace ya unos cuantos años y en un contexto político muy diferente al actual, el prof. Elías Díaz, de la Universidad Autónoma de Madrid, apuntó en *Estado de Derecho y sociedad democrática* (1966), un libro que suelo mencionar por su interés y claridad, cuáles son los elementos propios del Estado de Derecho. Según Elías Díaz, "las características generales que corresponden, *como exigencias más básicas e indispensables,* a todo auténtico Estado de Derecho pueden concretarse fundamentalmente en las siguientes notas:

a) Imperio de la ley: como expresión de la voluntad general.

b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

c) Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.

d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material" (Díaz 1986: 31; las cursivas son mías).

Estos cuatro rasgos constituyen el contenido esencial de cualquier tipo de Estado de Derecho. Son los requisitos a partir de los cuales es posible considerar a una organización jurídico-política como Estado de Derecho. E. Díaz concreta y desarrolla estos elementos, según mi personal lectura, con una doble intención. Por un lado, para distinguirlo de los Estados autoritarios. De esta manera, pone un especial énfasis en el control jurídico y en los límites el ejercicio del poder, a través del principio de legalidad, y en el papel central de la garantía jurídico-formal y en la efectiva realización material de los derechos y libertades fundamentales. Sobre esto último aclara: "Puede muy bien afirmarse que el objetivo de todo Estado de Derecho y de sus instituciones básicas ... se centra en la pretensión de lograr una suficiente garantía y seguridad para los llamados derechos fundamentales de la persona humana, exigencias éticas que en cuanto conquista histórica constituyen hoy elemento esencial del sistema de legitimidad en que se apoya el Estado de Derecho" (Díaz 1986, 38-39). La distinción básica entre el Estado de Derecho y un Estado autoritario reside en que el primero satisface esa conquista y esa exigencia ética. Dicho de otra forma, en que su legitimidad descansa en el

reconocimiento formal de los derechos y libertades fundamentales y en la promoción de las circunstancias adecuadas para su realización. En este sentido, puede decirse que E. Díaz recoge el testigo de N. Bobbio y su conocida y clásica distinción y oposición entre "gobierno de las leyes" -poder sometido al principio de legalidad- y "gobierno de los hombres", entre Estado de Derecho y Estado autoritario, absoluto o despótico.

A la luz de estos criterios, que sirven de parámetro de la legitimidad del Estado y por ello de las políticas de sus gobiernos, no queda en muy buena posición la (no) política de inmigración que inspira la Ley 8/2000 y, por ende, nuestro Estado de Derecho. Esta Ley restrictiva con los derechos de los inmigrantes, especialmente, con los irregulares, supone una clara tendencia de quiebra y hasta menosprecio hacia los criterios de legitimidad del Estado de Derecho. Como afirma J. de Lucas: "Por lo que se refiere al régimen actual, a mi juicio, el mensaje que ofrece la L0 8/2000 tiene un importante déficit de legitimidad, de coherencia con los principios del Estado de Derecho y con la propia Constitución, así como con algunos de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos que son parte de nuestro propio ordenamiento jurídico en virtud de los que dispone el artículo 10.2 de la Constitución española de 1978" (Lucas 2002: 32).

La negación de algunos derechos, sobre todo de los derechos civiles y políticos, ha sido señalada por numerosos críticos de esta Ley. Baste, pues, mencionar algunos casos. Así, el actual artículo 3 que ha sustituido el principio de equiparación en el reconocimiento de derechos entre españoles y extranjeros por un criterio interpretativo general utilizable en el ejercicio de los derechos. Lo que ha sido interpretado como un "subterfugio" para negar en la práctica los derechos fundamentales de los extranjeros en situación irregular (Lucas 2002). Y, en efecto, de esta forma, se niegan a quienes se encuentran en situación irregular derechos básicos como el derecho de reunión y manifestación (art. 7), asociación (art. 8), sindicación y huelga (art. 11) y la denegación de asistencia jurídica gratuita (art. 22), lo que pone en cuestión el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el artículo 24 de la Constitución y en numerosos textos jurídicos internacionales suscritos por España. Junto a esta restricción de derechos de los inmigrantes irregulares deben mencionarse también otras medidas antigarantistas, como son las sanciones establecidas que inciden sobre todo en la expulsión directa del extranjero o la consagración del silencio administrativo negativo que nos remonta a los tiempos en los que las personas eran considerados súbditos y no ciudadanos. Y otras numerosas restricciones para lograr el permiso de residencia, el reagrupamiento familiar, etc.

En realidad, los objetivos de la Ley 8/2000, la actual Ley de Extranjería, encarnan perfectamente la (no) política de inmigración que se impone en la Unión Europea: frenar la llegada de inmigrantes con una política de cuotas acordes con

el mercado laboral acompañada con una serie de medidas represivas y restrictivas en materia de derechos. Lo realmente preocupante es la consolidación de una política encerrada en el círculo vicioso que une la concesión del permiso de residencia con el de trabajo. Es el diseño de un modelo de "buen inmigrante" marcado por las necesidades de mano de obra y por la adecuación del inmigrante, por un lado, y, por otro, una política de integración que propicia la asimilación de quienes sean de raza, religión y lengua igual o similar a la de los españoles.

Pero, como los flujos migratorios no obedecen más ley que la del mercado mismo por encima de cuotas y de legislaciones nacionales, el inmigrante, sea "bueno" o "malo", "legal" o "ilegal", seguirá llegando de todas formas. Como afirma Manuel Delgado (2000), "toda regulación gubernamental de flujos migratorios de carácter económico sobrerregula algo que ya está regulado por el propio mercado de trabajo. Los movimientos migratorios no son la consecuencia de una serie de espasmo colectivo descontrolado, ni están abandonados a la irracionalidad que se les suele atribuir. Al contrario, los procesos migratorios son un ejemplo de sistema autorregulado, se gestionan a sí mismos en secreto a partir de lógicas racionales y obedecen ante todo a la demanda de mano de obra no cualificada por parte de los países receptores".

En realidad, una legislación restrictiva, como la ley española de Extranjería, no regula de hecho la entrada de inmigrantes "legales" porque, de una forma u otra, siempre acabarán entrando mientras el mercado de trabajo los necesite. Las leyes de este tipo lo que hace es producir legalmente "ilegales" al condenar a quienes no cumplen unos rigurosos requisitos a vivir sin papeles. Los condena al trabajo precario, a satisfacer las necesidades de la economía sumergida y, a la postre, a la marginalidad y no hay que descartar que también al mundo del delito. "No nos engañemos, lo que se obtiene con las leyes de extranjería no es regular la entrada de inmigrantes, sino regular, jerarquizándola, la estancia de los que acabarán pasando las fronteras igualmente y que quedarán divididos en 'legales' e 'ilegales', es decir, lo que una ley … consigue no es sólo regularizar a unos inmigrantes, sino básicamente desrregularizar a otros… El resultado final no es, por tanto, que haya menos inmigrantes. Lo que sucederá es que se renovará y aumentará el actual ejército de sin papeles sometidos a condiciones de trabajo infames, sobreexplotados, temerosos, sin apenas derechos ciudadanos, sujetos a un permanente estado de excepción, … La finalidad de la nueva Ley de Extranjería no reside en cerrarle el paso a unos inmigrantes que se sabe que acabarán entrando de un modo u otro, sino asegurarse que quedarán a la intemperie en un Estado de derecho que no lo habrá de ser para ellos" (Delgado 2000).

IV

La inmigración, junto con otros importantes fenómenos del actual panorama político, ha puesto en cuestión el concepto de ciudadanía. Ahora bien, ¿esta

revisión de una categoría tan tradicional en la ciencia y en la filosofía política puede resolver, puede abrir una vía para tratar adecuadamente los retos de la inmigración?

El concepto de "ciudadanía" es, sin duda, un concepto controvertido, con una larga historia y, por ello, no exento de ambigüedades. Sus raíces teóricas se encuentran en la filosofía griega, en su ideal de democracia y en la construcción de su modelo de ciudad-estado (la *polis*) en el que la figura del ciudadano cobraba una especial importancia en la medida en que se le consideraba el actor principal de la vida pública. Desde entonces, dicho concepto no ha dejado de ser objeto de revisión y reflexión hasta los tiempos de la Revolución francesa en la que se perfilan sus elementos más conocidos en la actualidad.

El significado moderno de la ciudadanía ha estado siempre vinculado a la filosofía de Rousseau –oposición súbdito/ciudadano- y la emergencia del Estado-nación. Por ello, se identifica con la idea y la posesión de una nacionalidad. Desde entonces, la ciudadanía se ha definido de acuerdo con algunos elementos y rasgos que se perfilan como afirmación para unos y como negación para "otros". No puede haber ciudadanía sin fijación de quién está incluido y excluido en ese ámbito, y, por ello, de la nacionalidad. El otro, el extraño, el extranjero y sobre todo el inmigrante es el excluido de la ciudadanía y es también el no-nacional. En suma, el extranjero –o el inmigrante- es el contrapunto sobre el que se construye la arquitectura de la ciudadanía. "Ciudadanía" y "extranjería", por esta razón, están así estrechamente entrelazadas.

Inicialmente, el concepto de ciudadanía tuvo un papel importante en la integración en el Estado-nación de habitantes y territorios dispersos y diversos. Permitió sumar e incluir, y estoy pensando en el papel que cumplió en el seno de la Revolución francesa. Pero, no cabe duda que con el tiempo se volvió excluyente y cerrado, aunque, como demostró Marshall, siempre cabía una relectura integradora de las clases y de los intereses emergentes. Como él mismo intentó con el concepto de "ciudadanía social".

La teoría política y el Derecho han definido la ciudadanía como el estatuto de derechos y deberes atribuido por el Estado-nación al ciudadano. La ciudadanía, por tanto, consiste en ese estatuto de derechos y deberes que posee el nacional. Ciudadanía y nacionalidad se identifican, en oposición a la extranjería, al extranjero que es el no nacido o quien no ha adquirido la nacionalidad y que, por tanto, queda al margen de dicho estatuto de derechos y deberes. En un tiempo en el que la lucha por los derechos es y ha sido un foco de reivindicaciones y conflictos la posesión de la ciudadanía cobra también una especial relevancia. Quien no es ciudadano, no tiene derechos y deberes; luego no existe para la vida política y para el mundo jurídico.

Marshall fue quien en 1949 enunció un concepto de ciudadanía que ha estado vigente durante todo el siglo XX. Para Marshall, "la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad" (Marshall y Bottomore 1998, 37). La ciudadanía como estatus tiene serias implicaciones para la posición del individuo en relación con el Estado, con la comunidad y sus miembros, y con otros individuos. Por de pronto, es sinónimo de pertenencia a dicha comunidad: quien es ciudadano es miembro de una comunidad. Dado que, desde un principio se identificó la idea de una comunidad con la existencia de instituciones y con la emergencia del Estado-nación, la membrecía daba a su vez el atributo de la nacionalidad específica del Estado. De esta manera, la definición de la ciudadanía supone, como ya se ha expuesto, también la definición del "otro", del "extranjero", de quien no es miembro que queda excluido de los beneficios del estatuto prefijado. No se pertenece, ni se "es" sin la fijación de quien "no es". Además, la ciudadanía como estatus remite también al reconocimiento y protección de un igual esquema de derechos y libertades fundamentales que gira en torno a los derechos civiles, políticos y sociales. En última instancia, la "ciudadanía social", verdadera apuesta de Marshall en esta materia, supone en reconocimiento de que, sin un mínimo de bienestar, no es posible el ejercicio de las libertades individuales ni el cumplimiento de los deberes derivados de la ciudadanía, entre ellos, el de participar en la vida de la comunidad y particularmente en las decisiones públicas. La propuesta marshalliana muestra una especial preocupación por la existencia de desigualdades económicas y sociales derivadas del mercado y, en consecuencia, por la creación de instrumentos redistributivos de la riqueza razón por la cual su visión fue ampliamente aceptada por los defensores del Estado social.

En circunstancias de desigualdad económica y social no es fácil la promoción de la participación de los ciudadanos en la vida pública, ni la construcción de la democracia.

Pues bien, en los últimos tiempos, esta noción de la ciudadanía social ha saltado por los aires, y así lo demuestra la creciente literatura sobre el tema. Varios fenómenos convergen en la quiebra del concepto de ciudadanía, y, en particular, de la lectura social e igualitarista de Marshall. Los más importantes son la crisis del Estado social, la emergencia de sociedades multiculturales y la mundialización. Y en el contexto del proceso globalizador no es de menor importancia el aumento de la inmigración hacia los países del Norte. Por supuesto, estos procesos están íntimamente interconectados y se retroalimentan. No es exagerado afirmar que la aparición de la realidad multicultural en las sociedades occidentales, la mundialización y la creciente inmigración han pulverizado el concepto de ciudadanía mostrando sus limitaciones, sus incongruencias y, sobre todo, cómo en su redefinición está en juego la democracia, sus instituciones y su credibilidad.

Sin duda, este contexto de crítica y revisión constituye un interesante reto para la relectura del concepto de ciudadanía. Y, de hecho, son numerosas las pro-

puestas objeto de reflexión y discusión. Así, hay quien promueve una "ciudadanía diferenciada o multicultural" (I. M. Young, W. Kymlicka), una "ciudadanía republicana" (B. Barber, J. Habermas, D. Zolo), una "ciudadanía cosmopolita" (L. Ferrajoli), una "ciudadanía compleja" (J. Rubio Carracedo), una "ciudadanía económica" (S. Sassen), o una "ciudadanía dinámica y contextual" (G. Rocher), etc.

De todas ellas, las que más interesan son las que defienden una "ciudadanía universal o cosmopolita" y, en un plano más cercano a España, la construcción de una "ciudadanía europea". Por un lado, la atribución, entendida no sólo como reconocimiento, sino también como efectiva realización, a todos los habitantes del planeta de los derechos recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y de los Pactos Internacionales sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Por otro, la definición en el ámbito europeo de un concepto demasiado nacional de la ciudadanía que dé respuesta a la creciente inmigración y al estatuto de derechos de los "nuevos" europeos.

Sin embargo, ni uno ni otro proyecto parecen ir por buen camino. La ciudadanía universal por cuanto la realidad de los derechos contrasta con la retórica de las declaraciones. El incumplimiento de los textos internacionales en materia de derechos humanos es una evidencia bochornosa. Los informes anuales de organizaciones no gubernamentales, como Amnistía Internacional, denuncian la sistemática violación de los derechos más básicos, como son la vida y la seguridad personal. También los estudios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran año a año la deplorable situación en el terreno del desarrollo humano y del bienestar, esto es, de los derechos sociales. Baste decir que 1.300 millones de los 6.000 millones que habitamos el planeta viven con un dólar al día. En este contexto, no hay reconocimiento o atribución de derechos, ni ciudadanía que valga.

Por su parte, la construcción de una ciudadanía europea no parece ir por el camino más adecuado desde que se impulsara a partir del Tratado de Maastricht. Este Tratado, en el que se crea la ciudadanía europea, no hace sino trasladar al ámbito regional europeo lo que ha sido tradicionalmente definitorio de la ciudadanía en una, por cierto, sin par tautología: es ciudadano europeo quien es ciudadano de un Estado europeo. Dicho de otra forma, vincula la ciudadanía a la nacionalidad al afirmar que "será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro". Esta estrechez en la fijación de la ciudadanía europea ha sido muy criticada, pues se ha perdido la oportunidad de conferir un cierto estatuto, en el seno de la Unión Europea, a los no comunitarios, a los extranjeros como una forma de mejorar la situación de los inmigrantes.

Pero es que la definición de una ciudadanía europea está estrechamente ligado a la tendencia restrictiva en materia de políticas de inmigración. Se impo-

ne el cierre de fronteras a toda persona extracomunitaria, salvo en los casos de necesidades del mercado laboral. Se refuerza la existencia de una ciudadanía común, pero se limita su acceso a los no comunitarios. Lo que interesa destacar, por tanto, es que la definición de la ciudadanía europea y las políticas sobre inmigración y extranjería en la Unión Europea están estrechamente entrelazadas de manera que la primera queda configurada como un estatus privilegiado frente al conjunto de inmigrantes que son objeto de ghettización y exclusión de los beneficios de la Unión. Como afirma J. de Lucas, "esa noción de ciudadanía europea –y su correlato negativo de extranjería- es presa del contradictorio empeño de la propia UE, de elaborar a la vez un orden político y jurídico supraestatal con objetivo inclusivo y de integración de los viejos espacios nacionales, de un lado, y, de otro, de separar nítidamente el estatuto de los ciudadanos de la UE respecto a todos los que arriban a la Unión merced a los nuevos flujos migratorios" (Lucas 2001: 37).

V

Como anuncié al principio, no soy muy optimista respecto a las (no) políticas de inmigración, y soy pesimista en relación a los retos que plantea para la credibilidad del Estado de Derecho y sobre las posibilidades de elaboración normativa de un concepto más amplio de ciudadanía. Para terminar, quisiera recordar en una última cosa: La insistencia en la ilegalidad, en la falta de documentación por parte del inmigrante, tiende a poner el acento no en la condición humana y en las razones del abandono de su país, sino en el hecho de que la persona ha entrado contra nuestras propias leyes, en su situación administrativa irregular, en una estigmatización que lo presenta como un delincuente que hay que perseguir. En resumidas cuentas, en que la única política válida frente a este colectivo es la policial. De manera que las fuerzas de seguridad deben llevar el peso de las políticas sobre inmigración, obviando una discusión más profunda sobre los fines más equitativos o asistenciales de las mismas, así como sobre otro tipo de medidas dirigidas al diálogo intercultural. Precisamente, esta orientación del lenguaje está directamente ligada al auge y la focalización que en las sociedades occidentales está teniendo la preocupación por la seguridad y el orden. Pero, es que no somos conscientes en que, en el altar de la seguridad y el orden, se acaban por sacrificar valores tan importantes para nuestra civilización como el de justicia y el de libertad. E igualmente categorías e instituciones como la credibilidad de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho, etc. Esta tendencia cada vez más acusada de sustituir el término inmigrante por los de "ilegal", "indocumentado", etc., tiene, además, importantes riesgos. Y no es menor el de fomentar la aparición en las sociedades occidentales de sentimientos y opiniones xenófobas y racistas que son aprovechadas electoralmente por partidos de corte populista o fascistas, como se ha podido comprobar recientemente en Austria, Francia y Holanda.

Referencias Bibliográficas

BLANCO, C. (2000): *Las migraciones contemporáneas.* Madrid: Alianza.

CONTRERAS, J. comp. (1994): *Los retos de la inmigración. Racismo y pluriculturalidad*. Madrid. Talasa.

DELGADO, M. (2000): "La producción legal de ilegales". *El País*. 16 de octubre.

DÍAZ, E (1986): *Estado de Derecho y sociedad democrática*, 5ª reimp. de la primera de 1966. Madrid. Taurus.

FERNÁNDEZ SOLA, N. y CALVO GARCÍA, M. (2001): *Inmigración y Derechos.* Zaragoza: Mira Editores.

GOYTISOLO, J. y NAÏR, S. (2000): *El peaje de la vida. integración o rechazo en España*. Madrid: El País/Aguilar.

LUCAS, J. de (1994): "¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez: Multiculturalismo y diferencia. Sujetos, nación y género,* 31, pp. 15-39.

LUCAS, J. de (1996): *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza.* Barcelona: Icaria.

LUCAS, J. de (2001): "Las condiciones de un pacto social sobre inmigración". En *Inmigración y Derechos,* publicado por N. Fernández Sola y M. Calvo García. Zaragoza: Mira Editores.

LUCAS, J. de y TORRES, D., eds. (2002): *Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas.* Madrid. Talasa.

MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T. (1998): *Ciudadanía y clase social*. Versión de P. Linares. Madrid: Alianza Editorial.

MALGESINI, G. y JIMÉNEZ, C. (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad.* Madrid. Catarata.

NAÏR, S y DE LUCAS, J. (1998): *El desplazamiento en el mundo*. Madrid. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

PAJARES, M. (2000): *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el Asilo en los años dos mil*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

SASSEN, S. 1998: *Globalization in Its Discontents. Essay on the New* Mobility *of People and Money.* New York: The New Press.

SASSEN, S. (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización.* Traducido por V. Pozanco. Epílogo de A. Izquierdo. Barcelona: Bellaterra.

TOSCANO, R. (2002): "Mundo global, identidad de grupo. Diversidad y convivencia entre ética y política", *Claves de Razón Práctica,* 114, pp. 22-31.

EL PROBLEMA SOCIAL DE LA INMIGRACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN CIUDADANA

Joaquín Giró Miranda

A fin de reflexionar de modo preciso acerca de la política o políticas de integración ciudadana existentes en nuestro país, debemos partir de una definición del concepto de *integración política*, el cual vamos a entender como aquel fenómeno social que hace referencia al proceso por el cual los colectivos y comunidades de inmigrantes llegan a participar en las actividades públicas de la comunidad de llegada o acogida, adhiriéndose al conjunto global de los valores del grupo mayoritario de la comunidad de acogida, pero sin llegar a tener que realizar el sacrificio de su propio origen o de su propia identidad. Este proceso es menos intenso que el de la *asimilación*, por cuanto el inmigrante no llega a renunciar, con el paso del tiempo, a su propia cultura, sino que compagina su pertenencia a esa cultura con la participación en muchos de los valores de la cultura del país de acogida, por supuesto, con el acatamiento a las leyes y normas que rigen la vida pública de esa comunidad. El inmigrante, de este modo, puede lograr la seguridad económica y la paz social, pero ya no en completa consonancia con la sociedad que le rodea hasta el punto de fundirse en ella, como en el caso de la asimilación, sino guardando no pocos elementos de su propia identidad, normalmente aquéllos que no entran en conflicto con los rasgos básicos de identidad del grupo mayoritario. La máxima expresión de integración política supone la participación en la vida política de la comunidad, principalmente a través de los instrumentos de participación ciudadana como el ejercicio del derecho al voto (el derecho a elegir tu representante y el de ser elegido en representación de la colectividad), derecho que por ahora sólo se reconoce a los ciudadanos españoles.

Malgesini y Giménez[1], después de repasar distintas formulaciones del concepto de integración en oposición al de asimilación, y encontrando particular-

1. MALGESINI, G., y GIMENEZ, C. (2000): *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, pág.251

mente sugerente la mención de los inmigrantes como ciudadanos/as, por cuanto, llevando a su máxima intensidad la correlación integración/ciudadanía, sugieren conceptualizar la integración como *un proceso de creación o generación de nueva ciudadanía*; nueva ciudadanía en un doble sentido: por cuanto los foráneos se incorporan como tales y por cuanto se enriquece el concepto de ciudadanía no excluyendo a nadie ni creando compartimentos de distintos tipos de ciudadanos.

Esta concepción de la integración como adquisición de una nueva ciudadanía parte de supuestos claramente teóricos y nada contrastados en la realidad. Es decir, parte del supuesto de que existen dos grupos culturales o comunidades étnicas diferenciadas, que en una relación de simetría establecen intercambios entre ambas sin que una de ella pierda sus características al ser asimilada por la otra (dada la relación de simetría), sino que se produce más bien una cierta fusión, aunque distinta de la del *melting pot*, ya que no se da una amalgama total, sino un cierto intercambio que permite mantener las esencias principales de cada grupo y a la vez incorporar en términos de igualdad parte de las características del otro. Esta forma de integración está muy próxima a la concepción de la integración cultural aunque en este caso se sustituye lo cultural por lo ciudadano.

Que la realidad sigue otros derroteros se muestra en la falta de una relación entre autóctonos y foráneos en condiciones de simetría. En España y en Europa son los de países terceros los que se deben incorporar a la vida social y política de los europeos y en esta traslación son los que llegan de fuera quienes se adaptan de un modo u otro a nuestras costumbres, normas, leyes, cuando no valores y estilos de vida, sin que por ello los europeos tomen o adopten las singularidades o algunas de las características propias de los grupos extranjeros. Así pues, esta idea de integración política pasa por ser más bien un gran desideratum, que hoy por hoy se formula en círculos académicos más que de responsabilidad pública.

Desde el punto de vista de la Administración pública, y en términos de declaración de intenciones, se entiende la integración política como el instrumento necesario para atender el fenómeno, relativamente novedoso, de la inmigración extracomunitaria y su inserción social en igualdad de derechos. Tanto desde la Administración del Estado, como desde las Comunidades Autónomas o desde los Ayuntamientos, se despliegan de acuerdo con sus competencias, diversos mecanismos de inserción ciudadana.

A nivel estatal, el instrumento principal utilizado en los últimos años ha sido la ley de Extranjería, que no ley de inmigración o de integración ciudadana del inmigrante. Esta aparente contradicción indica mucho sobre el fracaso de tal instrumento que con ser uno entre otros, reales o posibles, se ha convertido en el principal medio de acceso a la regularización ciudadana del inmigrante extracomunitario.

La vigente ley de Extranjería, aprobada en el 2000 por consenso y reformada en el 2001 cuando el PP ya tenía mayoría absoluta, sabemos que va a ser modificada nuevamente al no dar los resultados esperados. Así se manifestaba a comienzos del verano el anterior ministro del Trabajo, Juan Carlos Aparicio. El sentido de la próxima reforma pretende que los flujos de inmigrantes se acomoden a contingentes previamente determinados a partir de los puestos de trabajo existentes que no puedan ser cubiertos por los nacionales y extranjeros residentes debiendo realizarse la contratación de inmigrantes en el país de origen. Una propuesta que además es aceptada por el conjunto de dirigentes europeos.

Sin embargo esta previsión o propuesta de reforma del ejecutivo, en un informe de la comisión jurídico-administrativa del *Foro para la Integración Social de los inmigrantes* de 17 de mayo, ya se advertía de las disfunciones que han llevado al fracaso del llamado contingente o sistema de contratación de trabajadores extranjeros en origen que el Gobierno ha querido o quiere convertir en exclusivo.

Y es que el sistema de contingente de trabajadores extranjeros aplicado este año (2002) presentaba diferencias fundamentales respecto al desarrollado en ocasiones anteriores, en principio:

1) Porque está dirigido exclusivamente a trabajadores que no se hallen ni sean residentes en España. Los contingentes anteriores eran aprovechados, en parte, para solucionar situaciones de irregularidad documental. Este fue el caso de los solicitantes del 2001.

2) Porque se basa sólo en ofertas de empleo genéricas y el trabajador firma en el país de origen un contrato previamente rubricado por el empresario en España. Sin embargo, en los contingentes anteriores la concesión del permiso de trabajo se producía sobre la base de la oferta de empleo, nominativa o genérica, que acompañaba a la solicitud de permiso de trabajo y residencia.

3) Porque la determinación del número de trabajadores depende de una complicada serie de consultas e informes en los que intervienen de forma determinante el INEM y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Antes se basaba en informes generales sobre la situación de empleo, la movilidad geográfica y las contrataciones.

Por estas causas, el informe defendía la coexistencia del sistema del contingente con las ofertas de trabajo nominativas; es decir, a personas concretas. Si no, se podía dar el absurdo de personas autorizadas a residir en España pero imposibilitadas de trabajar como así sucedió en las zonas agrícolas de Huelva; o también, que en el sector del servicio doméstico no se pudiera conectar la oferta con los demandantes del mercado nacional. Este tipo de contrataciones está basado en la confianza o al menos en el conocimiento previo de la persona.

Desde la oposición, el PSOE, en un documento titulado *Un modelo de contingente adecuado a las necesidades de España*, señalaba que en España hay 1.300.000 residentes legales extranjeros y que el mercado laboral podría encontrase en un momento de estabilización de la demanda de trabajadores, obviando de este modo el hecho de que ha sido la propia llegada de inmigrantes la que ha ensanchado la base de este mercado laboral, y que el fin de este proceso de creación de activos laborales no ha finalizado como podrían demostrar los miles de ocupados en situación de irregularidad documental. Sin considerar esta apreciación el documento recordaba que las últimas estadísticas conocidas hablan de 100.000 trabajadores no nacionales inscritos en el INEM como demandantes de empleo, y que las 2.000 solicitudes de contratación de extranjeros a través del contingente de este año no suponían ni el 20% de las pocas plazas previstas[2].

No obstante estas consideraciones, tanto del gobierno como de la oposición, los indicadores sobre la situación actual nos dicen que el número de inmigrantes con permiso de residencia en vigor está muy lejos del número de inmigrantes que figuran en los padrones municipales (algunos aventuran que entre 400.000 y 600.000 inmigrantes se encuentran indocumentados y son carne de cañón de empleadores sin escrúpulos). La hasta ahora única vía de asegurar la existencia legal es el padrón municipal, por lo que a pesar de la gran movilidad de la masa de inmigrantes indocumentados o no regularizados, este dato nos permite aventurar en cierto modo la presencia en nuestro suelo de esos inmigrantes que en la jerga oficial se denomina *ilegales*.

La indocumentación o falta de regularización, bien sea para la residencia o el ejercicio laboral, es el principal obstáculo para la integración ciudadana. Las solicitudes de "papeles" por el régimen general -que va acompañado de una oferta de trabajo- han caído en picado pese a que el año anterior (2001) se multiplicaron las solicitudes por esta vía. Se puede afirmar que en la práctica, desde enero, esta vía se ha cerrado y no se gestionan las solicitudes; esto trae consigo que se presenten pocos casos más allá de los que se está dispuesto a recurrir. Las negativas que reciben quienes han acudido este año al régimen general ya han llegado a los juzgados, pues concluidos los trámites administrativos con los recursos de reposición rechazados, sólo queda presentar[3] demandas ante las Salas de lo Contencioso. De este modo, apenas quedan vías para la regularización de inmi-

2. A principios de año se ofertaron 10.884 plazas a trabajadores extranjeros, pero errores como la falta de previsión a la hora de calcular el número de inmigrantes venidos del extranjero; la excesiva burocratización; la nula flexibilidad; la carencia de medios; la inexperiencia de las comisiones de contratación y una eterna fase de preselección de candidatos, han disuelto en la nada el cupo del 2002, tal y como reconocen responsables de Trabajo e Interior.

3. Un indicador fehaciente de esta situación nos lo proporciona la publicación de los Boletines Oficiales, donde número a número, los Delegados del Gobierno presentan su denegación a los

grantes. De momento, sólo se puede acudir al artículo sobre arraigo por el que habría que demostrar una estancia mínima de tres años.

¿Qué es el "régimen general"? es una forma de regularización por la que el inmigrante presenta su solicitud de papeles a través de una oferta de trabajo. Este es un proceso individual, independiente de los procesos de regularización, y durante mucho tiempo su resolución se ha vinculado a informes del INEM sobre la situación y necesidades del mercado de trabajo. Esta vía se ha suprimido en la práctica desde enero de 2002. Para rechazarla, los funcionarios se apoyaban en una referencia genérica a la situación nacional de empleo; es decir, a la existencia de españoles o extranjeros regularizados en paro, dentro del sector en el que aspira a trabajar el inmigrante.

En cuanto al "arraigo", es un concepto que figura en el artículo 31.4 de la actual Ley de Extranjería y que ha servido para articular el macroproceso de regularización del año pasado. En esta regularización se pedía una estancia anterior al 23 de enero de 2001 y, demostrar arraigo mediante una oferta de trabajo, un permiso de residencia anterior, o vínculos familiares. El reglamento de la ley, en vigor desde agosto de ese año, hacía que el arraigo ya sólo se demostrara con tres años de estancia en el país. Esta es hoy por hoy, una de las pocas vías que aún quedan de regularización del inmigrante indocumentado, si bien el Gobierno se ha planteado su supresión en una próxima reforma anunciada de la ley.

Los que vieron aceptada su solicitud de "papeles" han debido enfrentarse ahora a su renovación, la cual pueden hacerla desde un mes antes de la fecha de vencimiento hasta tres meses después, pero acreditando una cotización mínima en la Seguridad Social de seis meses y un contrato de trabajo en vigor. Quienes lo consigan dispondrán de un permiso B renovado, es decir, dos años y sin límites de sector productivo o localización geográfica.

Al eliminar (la reforma de la Ley de Extranjería) las vías de regularización existentes hasta ahora (aunque queda el arraigo pero con más exigencias de las que se solicitaban anteriormente), y los nuevos procesos de regularización extraordinarios, los "sin papeles" se quedan en una situación dramática, abocándolos a la marginación, la explotación y/o la delincuencia.

Los inmigrantes (1,5 millones según los últimos cálculos oficiales) suponen ya casi el 4% de la población española. Por otra parte, la inmigración consi-

---

recursos presentados por los inmigrantes indicándoles que su situación es de irregularidad y, por tanto, están apercibidos de expulsión, explicándoles que la justicia, agotada la via del recurso administrativo, les permite acudir por la via de lo contencioso. Este año 2002 pasará a la historia de la inmigración gracias a esta inestimable documentación firmada por los delegados y subdelegados gubernamentales.

derada como un problema social y su aparición entre los primeros lugares (generalmente detrás del paro, el terrorismo) en todos los estudios y encuestas de opinión data de finales del siglo XX y comienzos de este siglo. ¿Existe pues alguna relación entre este corto porcentaje de inmigrantes (no olvidemos que en países de nuestro entorno como Francia 7,4%, Alemania 10%, Suiza 20%, Luxemburgo 36%, el volumen de población inmigrante es muy superior a la nuestra), y la apreciación de la inmigración por los españoles como un problema social?. ¿Porqué ha sido en estos últimos años cuando se ha apreciado el fenómeno de la inmigración como un problema social?. Para dar respuesta a estos interrogantes primero hay que situar el fenómeno en su contexto temporal.

Un investigador que ha ubicado el fenómeno de la inmigración ha sido Lorenzo Cachón[4], que utiliza el concepto de "ciclo migratorio" del sociólogo belga F. Dassetto para periodizar tres etapas migratorias en el contexto español: antes de 1985, desde esa fecha hasta 2000 y a partir de 2000 hasta la actualidad.

Hasta 1985 la inmigración era europea (65% de los residentes en 1981), latinoamericana (18%) y de USA (7%). Menos de un 10% provenían de África y Asia. Entre 1986 y 1999 aparece una nueva inmigración, por sus zonas de origen (África, especialmente Marruecos, y en la década de los noventa países del Este y Asia); nueva por su cultura (religiones no cristianas como el Islam); nueva por sus rasgos fenotípicos (negros, árabes, asiáticos); nueva por las motivaciones de trabajo (globalización de las economías); nueva por ser individual (hombres o mujeres).

Es a partir del 2000 cuando las cifras inmigratorias comienzan a ser llamativas (un millón de extranjeros -el 2,5% de la población-), y cuando el fenómeno de la inmigración adquiere unas características propias de este periodo como son la reagrupación familiar y la consolidación de redes migratorias, el aumento de la inmigración pese a políticas restrictivas y la formación de enclaves étnicos en las ciudades (por problemas de vivienda -zonas de bajo nivel social o adquisi-

4. Felice Dassetto (1990): "*Por une théorie des cycles migratoires*". En Bastenier, A. y Dassetto, F. (eds.): *Immigrations et nouveaux pluralismes. Une confrontation de sociétés*. París: De Boeck Université, pp. 11-39, define el "ciclo migratorio" como "el conjunto de procesos por el cual las poblaciones que pertenecen a un espacio económico periférico entran, se establecen y se implantan en el espacio de un Estado-nación que pertenece a los polos centrales de la economía capitalista". Dentro del "ciclo migratorio" tienen lugar diversos "momentos caracterizados por rupturas específicas", y este autor propone distinguir tres: el primer momento se produce bajo el predominio de la relación salarial y la marginalidad social; el segundo momento, con el proceso de enculturación de los inmigrantes, su consolidación en el territorio y la aparición de agencias que se ocupan activamente de ellos; el tercer momento, con los desafíos de la coinclusión societal entre inmigrantes y autóctonos y de los derechos de participación política de aquéllos. Ver Cachón Rodríguez, L. (2002): *La formación de la España inmigrante: mercado y ciudadanía*. REIS nº97, pp.100

tivo y en ocasiones zonas degradadas-, por solidaridad étnica, por influencia de las redes migratorias); no siendo éstas las únicas pero sí las principales.

Sin embargo, la inmigración deviene un problema social a partir de la información diaria de los casos más noticiables de los que la prensa se hace eco (por ejemplo, los sucesos racistas de El Ejido fueron un desencadenante de esta etapa que estamos viviendo en la actualidad); aunque el primero, el principal de los conflictos entre población inmigrante y administración pública sobreviene por la demanda de papeles, de reconocimiento de una situación de legalidad, de derechos y de ciudadanía, de participación política y derecho al voto, mientras que la realidad instrumentaliza la inmigración en beneficio del mercado laboral.

Otro frente se abre con el inicio de conflictos y luchas reivindicativas (por el apoyo institucional de asociaciones, instituciones de apoyo al inmigrante y sindicatos), en demanda de mejores condiciones de vida (de vivienda, sanitarias, escolares, culturales) y laborales. Con estos mimbres el debate está servido. Es en este momento cuando la ciudadanía toma nota de la reivindicación generalizada del inmigrante y comienza el debate sobre la inclusión, integración del inmigrante con todos los derechos en la sociedad europea.

Partimos de un dato fehaciente, y es que desde 1985 se han sucedido cinco procesos de regularización explícitos y otros tantos encubiertos (contingentes). Pese a ello se sigue hablando de la estancia entre nosotros de inmigrantes ilegales. Pero ilegales, ¿quiénes son?. ¿Son aquellos a los que la política para la inmigración niega el permiso de residencia, o son aquellos que entran de modo clandestino? Desde luego no son los clandestinos, si atendemos a que tal circunstancia se daba en tan sólo el 20% de los indocumentados que solicitaron regularizar su situación en 2000. Más bien la respuesta hay que encontrarla entre los primeros, a los que de forma estigmatizante se les declara ilegales, pese a que para su entrada en el país utilizaron una vía legal.

La ilegalidad del inmigrante irregular es un producto institucional (falta de documentación para residir o trabajar legalmente), y ésta, a su vez, conlleva la producción de situaciones de ilegalidad, porque favorece la explotación del inmigrante, la economía sumergida y la delincuencia, principalmente de los autóctonos, de los nacionales, que obran al abrigo de las políticas de marginación institucional hacia el extranjero inmigrante.

También el Comisario europeo de Justicia e Interior, *Antonio Vitorino*, exponía este verano[5] la necesidad de elaborar un nuevo reglamento sobre derecho de asilo, normas de reagrupamiento familiar, iniciativas sobre refugiados, el cuadro de los derechos y deberes de los inmigrantes legales en la UE, el estatuto de

5. EL PAÍS, domingo 7 de julio de 2002.

residentes de larga duración ... es decir, iniciativas tendentes a crear un marco jurídico desde el que abordar la ciudadanía europea en simetría con la población inmigrante.

Ahora bien, la principal y más espinosa cuestión que los líderes europeos debatieron en Sevilla y por la que aceptaron las propuestas anteriores, estaba referida a la regulación de los flujos migratorios descontrolados: "Necesitamos inmigrantes y hay oportunidades de trabajo, pero a la vez los europeos dicen en las encuestas que hay demasiados inmigrantes. Esa paradoja sólo se puede superar con la política y la pedagogía. Los europeos tienen que aceptar una inmigración regulada. Hay que desarrollar políticas para explicar que nuestras sociedades están cambiando, que somos cada día más multiétnicos y multiculturales. Hemos propuesto un método de coordinación muy flexible según el cual cada Estado definirá el número de inmigrantes legales que acepta en su territorio, su perfil, cualificación, origen ... Hay que ajustar la inmigración a la demanda del mercado de trabajo. El asunto del territorio de origen es muy delicado. No es legítimo discriminar por el origen, pero inmigrantes con lazos culturales y lingüísticos son un factor de estabilidad. Respecto a la integración de inmigrantes musulmanes, hay que ser fieles a los valores y luchar contra las tendencias racistas y xenófobas. La política de integración debe basarse en un contrato en el que se reconozca y acepte la diferencia y, a la vez, deje claras las obligaciones y el respeto a nuestros valores comunes: los derechos humanos, las democracias pluralistas o la igualdad entre hombre y mujer".

Es decir, más de lo mismo, porque son los Estados nacionales quienes regularán las entradas de inmigrantes en función de sus necesidades productivas, como si esto fuera un contrato comercial entre países por el que unos ofertan mano de obra en general, y otros demandan la misma pero con condiciones. Por ejemplo, podemos observar la posición de los líderes conservadores a través de las opiniones expresadas por *Ángela Merkel*, presidenta de la CDU, que señalaba sin ambajes la necesidad de abrirse a una inmigración selectiva (los más brillantes, especialistas de las nuevas tecnologías, técnicos en informática), pero dirigiendo y limitando la inmigración en general. Otro tanto, pero a otra escala, se podían considerar aquellas declaraciones de un alto responsable de la política de inmigración española que señalaba como mejores inmigrantes por su capacidad de integración aquellos que procedían de los países iberoamericanos dadas sus referencias lingüísticas y religiosas. Y así podríamos completar un largo cuadro de ejemplificadores dirigentes que predican que no se debe discriminar por el origen étnico, pero que la estabilidad o la paz social es más destacable en la consecución de una conciencia social durkheimiana basada en la homogeneidad; homogeneidades raciales, lingüísticas y de creencias (verdaderos marcadores de identidad en un proceso de asimilación, que no de derechos), porque abren el camino a homogeneidades de valores y comportamientos y, de estos, sí se puede derivar la nacionalidad y la ciudadanía.

Sabemos ya que el mejor inmigrante, el "*buen inmigrante*" en palabras del profesor Javier de Lucas, no es aquel sujeto de derechos que decide en libertad residir y trabajar en otro país distinto del de su nacimiento, sino que el buen inmigrante o, mejor dicho, los buenos flujos de inmigrantes son tan sólo un instrumento que la mundialización de las relaciones económicas ha puesto en el camino de los grupos de poder, de los centros de poder. Son un instrumento al servicio de los intereses del mercado laboral de los países desarrollados. Vienen a cubrir determinadas demandas laborales y vacantes de mano de obra autóctona, que según el devenir de los ciclos económicos en los países desarrollados deben cubrirse con extranjeros en la prosecución de sus objetivos de dominación y hegemonía del mercado mundial de bienes y servicios. En este sentido, los flujos de inmigrantes son entendidos como un tipo más de mercancías que se intercambian en este gran mercado mundial del trabajo. Por ello no son bien recibidos los que no han sido *invitados* según cupos y contingentes determinados en cada país o nación del occidente desarrollado, los que manifiestan una voluntad independiente de trabajo y residencia de acuerdo a su personal proyecto migratorio.

Si bien en los proyectos migratorios de las personas intervienen, en ocasiones de forma combinada, tanto factores *pull* o de atracción como factores *pusch* o de expulsión, son los primeros los que actualmente marcan el proceso inmigratorio (diferencias salariales, de nivel de vida, de renta entre países de origen y países de acogida, cuando no simplemente un problema de supervivencia). Para que la inmigración fuera temporal se deberían crear condiciones de desarrollo en los países de origen (flujos de capital, de inversión directa y de tecnología), permitiendo la exportación de sus productos sin barreras fiscales que impidan el comercio. Sin embargo, hoy día, la mundialización de la economía niega este desarrollo y las desigualdades entre los países se acrecientan abocando a la población de los países pobres a la inmigración como única fuente de supervivencia. El efecto llamada (desde la agrupación familiar hasta la creación de redes migratorias) cuando se produce, siempre es posterior, una vez el proyecto migratorio se ha decidido y ejecutado.

Los inmigrantes que trabajan en España contribuyen cada vez más a la riqueza nacional. Según un estudio[6] de CCOO la aportación de este colectivo se sitúa entre el 2,5% y el 4% del PIB, según tomemos las cifras de la EPA o de la afiliación a la Seguridad Social. La agricultura con 40.500 ocupados de terceros países, es la actividad que concentra la mayor aportación. Le siguen en orden de importancia la construcción y el sector servicios. El estudio indica también que este segmento de la población aporta el 2,4% del presupuesto de la Seguridad Social destinado al pago de pensiones de jubilación. Porque a pesar de los problemas para regularizar la residencia o la obtención de un permiso de trabajo, a fines del mes de septiembre pasado, el número de extranjeros afiliados a la Seguridad

6. El PAIS, miércoles 16 de octubre de 2002, pag. 59.

Social fue de 823.779 personas, de los que el 78% eran inmigrantes procedentes de otros países de fuera de la Unión Europea, constituyendo por sí solos el 4% del total de cotizantes. Ahora bien, lo más sorprendente es que de los 438.616 nuevos cotizantes con que se ha incrementado en lo que va de año el régimen de la Seguridad Social, casi la mitad son inmigrantes.

Es verdad que con la inmigración estamos asistiendo a una reestructuración del mercado de trabajo, pues a los nichos laborales iniciales se han sumado nuevos diversificando la oferta de ocupaciones y actividades incluso su localización geográfica. Por ejemplo, en La Rioja se beneficia principalmente el sector agrario, pero también el asistencial[7], el hostelero y el de la construcción.

La mano de obra inmigrante ha llevado al campo riojano[8] a duplicar su producción en cinco años (1996-2001); por ejemplo el sector del champiñón ha pasado de tener una producción de 30.000 toneladas a 60.000 actuales. En 1997, sólo el 66% de la demanda de empleo agrario estaba cubierta. En 2001, cuatro de cada diez jornaleros son extranjeros[9] gracias a las características de La Rioja que con explotaciones familiares, pequeñas y de difícil mecanización les obligaba a depender en gran medida de los jornaleros.

A fin de evitar que el inmigrante, una vez incorporado al mercado laboral nacional mediante un contrato temporal en el campo riojano (contrato por el que adquiere un status de regular), decidiera su paso a sectores más estables o mejor pagados, los autores del informe hacían una serie de propuestas como la formación profesional del inmigrante; su inserción social (cursos de español y otras actividades); la dotación de infraestructuras sociales (guarderías, educación, asistencia social ...); la creación de un parque público de viviendas sociales (no olvidemos las enormes dificultades que deben resolver los inmigrantes, incluso para el alquiler), y el establecimiento de un contrato fijo discontinuo (como medio de regular las campañas agrícolas de seis meses).

---

7. Es curioso que los llamados ilegales también hayan pasado a formar parte fundamental del Estado o del sistema de Bienestar, que los utiliza en el cuidado de ancianos y niños, a fin de que la mujer, tradicionalmente relegada en el mercado laboral por las ocupaciones complementarias a un sistema de bienestar poco desarrollado, pueda por fin incorporarse a la población activa del país sin que el sistema de servicios sociales realice una inversión adicional, incluso protagonizando una desinversión social, dado el empuje que esta actividad social del inmigrante está suponiendo para el crecimiento de la economía activa.

8. Informe sobre el sector agrario riojano. Emilio Barco y Juan Molina. Septiembre de 2002. Consejería de Agricultura y Alimentación del Gobierno de La Rioja.

9. El 41% de los activos por cuenta ajena del campo riojano. Aunque el mercado de trabajo presente está equilibrado, el futuro presenta una gran incertidumbre debido en parte a la fuga de muchos trabajadores hacia sectores con mayor protección social y mejor pagados.

En el caso de empleos eventuales dadas las características de muchos trabajos agrícolas de temporada, las propuestas son distintas. Así distinguen como necesarias la intermediación laboral (los distintos agentes -organizaciones agrarias, sindicatos y ayuntamientos- deberían asesorar de forma conjunta, no independiente, a trabajadores y empresarios); la contratación especializada (creación de una unidad específica especializada en la captación, selección y contratación de trabajadores, con participación de los agentes); la sensibilización del agricultor (en gestión laboral y planificación de mano de obra); la creación de una red de asesoramiento (certificado de trabajo válido para toda la región, sin necesidad de renovación de permisos y creación de una bolsa única de trabajo para toda La Rioja); el contrato en origen (pues es necesario que los agricultores planifiquen, que los temporeros dispongan de alojamiento y que los canales informales de reclutamiento se limiten); resolver el problema del alojamiento (ayudas para construcción o reforma de alojamientos), y por último la resolución de la intermediación irregular (es decir, la erradicación de mafias de subcontratación y la creación de servicios legales de intermediación).

Estas medidas que en el informe se demandaban para resolver la situación del inmigrante que accede al sector agrícola en una región cuya dependencia de la mano de obra es fundamental, deben contemplarse para otros sectores y localizaciones geográficas donde la experiencia ha demostrado que la mano de obra inmigrante es necesaria. Porque si bien la política de cupos o contingentes señala o puede señalar las necesidades de sectores productivos y su localización geográfica, también es verdad que los movimientos de esta población no se realizan con un afán de asentamiento fijo o permanente, sino que se mueven por los mismos intereses que les impelieron a salir de sus residencias de origen, es decir por alcanzar determinados objetivos económicos manifiestos en su personal proyecto migratorio. Si en La Rioja se ha contemplado que el sector agrícola es un medio de entrada de la población inmigrante, pero que las condiciones en que se establece esa relación laboral hacen del trabajador inmigrante tan sólo un transeúnte, se deberían crear condiciones sociales y laborales acordes a los derechos de ciudadanía que permitieran al inmigrante sopesar la posibilidad de permanecer en el país de acogida al que contribuye con su esfuerzo. Pero ¿es que acaso los inmigrantes han encontrado vías para trabajar y residir de modo igual al de los ciudadanos nacionales? Antonio Izquierdo señalaba que, con los datos en la mano y hasta el día de hoy, la mayoría de los inmigrantes que residen en España no han entrado con un contrato de trabajo bajo el brazo. Nueve de cada diez residentes legales de países terceros han vivido o han pasado por situaciones de irregularidad. Además, los que entran legalmente, tampoco tienen asegurada la renovación de su permiso. Se considera que en el conjunto de la Unión Europea cada año entran 500.000 inmigrantes de los denominados ilegales (indocumentados), sin embargo el conjunto de la inmigación legal o regularizada no aumenta significativamente; es decir las entradas se compensan con las salidas (un dato escasamente elaborado y desde luego apenas tenido en consideración) y con el volumen de

personas que van adquiriendo la nacionalidad, por lo que habría que determinar que la denominada inmigración ilegal es sobre todo un factor de mantenimiento de las políticas laborales de explotación, cuando no un medio de excitación de las actitudes racistas y xenófobas con fines políticos de competencia electoral.

Así pues, no son las cifras sobre el miedo o la amenaza de una inmigración masiva (de una invasión) las que provocan el desarrollo de actitudes contrarias a la integración política y ciudadana, son más bien las políticas públicas llevadas a cabo con los inmigrantes, que sostenidas con un gran despliegue mediático (imágenes deshumanizadas de travesías y desembarcos desde las costas de la miseria hasta las orillas de la muerte), imparten una pedagogía que señala la inmigración como una amenaza que se debe combatir en los aspectos señalados como problema social (la entrada, la inserción laboral, la residencia, la convivencia, la inserción social, etc.), sin decir o mostrar nada acerca de los beneficios sociales de todo tipo, ni acerca de la necesidad de aplicar los derechos de ciudadanía en igualdad con los nacionales.

Todo inmigrante es ilegal por el hecho de ser o percibirse como inmigrante, y con esta intencionalidad trabajan expertos en comunicación social, creadores y manipuladores de opinión. La presión mediática y política ha colado la imagen maniquea de que el inmigrante es principalmente un individuo proveniente de países del sur económico, con costumbres, creencias, valores, en definitiva cultura ajena a la de los españoles y por tanto de difícil integración en nuestro modo de vida. Que a causa de sus peculiaridades prefiere mantenerse en un status de irregularidad, aprovechando de ese modo cuanto de bienestar le ofrece nuestra sociedad sin comprometerse con la realidad democrática del país. En esta fábula de la ilegalidad se piensa que los solicitantes de papeles (permisos de residencia o de trabajo), buscan aprovechar la legalidad con el fin de mantener acciones delictivas a su amparo, o para imponer su peculiaridad cultural negadora de derechos fundamentales.

En estas condiciones podríamos aventurar que todo inmigrante por el hecho de serlo es ilegal, porque incluso el legal no tiene garantizado su status indefinidamente, y la difícil frontera que separa al ilegal del legal vinculada a condiciones de regularidad administrativa y, por tanto, a políticas de cierre cuando no de exclusión, ha impedido una percepción social de individuos en condiciones de integración política y ciudadana. La divisoria se establece de este modo, no entre nacionales y extranjeros, sino entre ciudadanos e inmigrantes.

Propia de esta *ideología negativa* es la imagen que se ofrece como característica del inmigrante extranjero que relaciona los status económicos, sociales y jurídicos de persona pobre, sin estudios e ilegal. Es decir, con unos recursos educativos propios del analfabeto o semianalfabeto, con escasos conocimientos del idioma oficial y con escasa cualificación profesional, lo que certificaría su dispo-

sición a emplearse en ocupaciones de bajo nivel de cualificación. Sin embargo, la realidad desmitifica esta imagen y hace añicos a cuantos justifican la explotación del ignorante, pues el capital cultural o educativo de que dispone la población inmigrante extracomunitaria es superior a la de la población española como demuestra el estudio redactado por el profesor Antonio Izquierdo, en una publicación[10] reciente del CIS, donde se dice que la media de inmigrantes con estudios universitarios en el periodo de 1992-1996 fue del 18,5% frente al 8,6% de españoles. Y que en el periodo de 1997-2000 suponía el 16,8% de los inmigrantes frente al 11% de los españoles. Esta superioridad en el capital educativo de los extranjeros inmigrantes frente a los autóctonos se muestra de igual modo en los estudios secundarios, pese a que en esta última etapa los porcentajes de españoles (41,9%) e inmigrantes (42,3%) se aproximan.

Por tanto, todo indica que la supuesta escasa formación del inmigrante que le obliga a ejercer los puestos menos cualificados del mercado laboral es tan sólo una falacia del mito creado en torno al inmigrante irregular. Si bien es verdad que el inmigrante extranjero acepta cualquier trabajo que le permita regularizar su estancia entre nosotros, también es verdad que buscará la oportunidad de trasladar su experiencia laboral y su formación educativa al sector productivo más acorde. Tan sólo la situación de irregularidad impide que se manifieste la capacidad productiva de los inmigrantes, colaborando al mito del consumidor de servicios sociales, ignorante y con serios problemas de integración, cuando no delincuente.

Si atendemos a la realidad de nuestro sistema educativo encontraremos ciertos problemas de enculturación de la población inmigrante en especial la población que engloba las segundas y terceras generaciones. Una prueba de la existencia de estas nuevas generaciones y que ha devenido un problema social hace referencia a la escuela, donde representan el 3% del alumnado total de la enseñanza no universitaria. El número total de alumnos extranjeros en España[11] ha pasado de 43.845 en el curso 1992-93 a 201.518 en el 2001-2002; casi cinco veces más en apenas una década, concentrándose la mayor parte de las matrículas de este alumnado extranjero en la educación primaria (43,34%), la educación secundaria (33,69%) y, finalmente infantil (17%). Esta multiplicación de los alumnos extranjeros ha traído junto al fenómeno de la escuela multicultural y sus múltiples derivaciones sociales, el problema de la discriminación mediante la segregación en centros especializados, generalmente públicos, donde se ubican estos alumnos a modo de gueto educativo.

---

10. IZQUIERDO ESCRIBANO, A. (2002): "La educación errante", en *La sociedad. Teoría e investigación empírica*. Homenaje a José Jiménez Blanco. Madrid: CIS, pp.207-229.

11. Datos ofrecidos por CCOO en el estudio *Los hijos de inmigrantes en España*, a partir de datos del Ministerio de Educación y del Ministerio de Interior.

Pero quizás, la imagen más enraizada en el inconsciente ciudadano es la llegada masiva de inmigrantes magrebíes y últimamente negros (denominados eufemísticamente por su origen etnoracial subsaharianos), asociada con la amenaza de islamización, a través de la peligrosa correspondencia creada entre inmigración = delincuencia = inseguridad = terrorismo, tras lo ocurrido el 11-S en EEUU. Las relaciones raciales, étnicas y religiosas se unen en un potaje listo para servir al imaginario social en la configuración del otro amenazante. Para lograrlo se parte de una falsa consideración acerca del nacional, del ciudadano, poseedor de una cultura homogénea o con grandes dosis de homogeneidad frente a la heterogeneidad, pluralidad y mixtura de los extranjeros.

De este modo, el problema de la política de integración política y ciudadana de los inmigrantes si aceptamos que esta existe pese a la cortedad de los instrumentos utilizados en su aplicación, es que hablamos de una política de integración cuando debiéramos hablar de varias como corresponde razonablemente a un movimiento migratorio tan heterogéneo en su composición, y diverso y complejo en sus motivaciones. Si existieran políticas de inmigración, éstas deberían tener la flexibilidad suficiente para resolver los problemas con la anticipación suficiente para que no se dieran las situaciones que han pasado a llamarse de marginalidad e irregularidad que a la postre han dado cuerpo definitorio al concepto simétrico de inmigrante e ilegal.

Javier de Lucas distingue entre *política con inmigración*, sujeta a la contienda política, que presenta la inmigración como un problema (de relación con la delincuencia, de competencia por los escasos puestos de trabajo, incluso de amenaza a una supuesta identidad de los españoles), de lo que sería una *política de inmigración*, ejecutada con el afán de la integración política y ciudadana del inmigrante, a través del reconocimiento de los inmigrantes como sujetos de derechos y, por tanto, equiparados a los nacionales en términos de ciudadanía.

Los partidos políticos aprovechan la determinación de la inmigración como problema social para incluir en sus programas electorales políticas de inmigración pero obviando auténticas políticas de integración ciudadana. En este sentido, parece que se trasladara la decisión a órganos supranacionales de la Unión Europea. Y es que el ámbito de poder político efectivo ya no está depositado en el gobierno nacional, sino que está repartido y por tanto negociado y consensuado entre diferentes organismos públicos y privados, regionales, nacionales y supranacionales.

La inmigración como problema supera el ámbito de decisión nacional y debe adaptarse a iniciativas diplomáticas de carácter transnacional. Aun así, las responsabilidades dentro del territorio nacional parecen dar prioridad a las institu-

ciones y organismos públicos y privados que se localizan en la proximidad del fenómeno inmigratorio pese a que el proceso inmigratorio como problema es transnacional, y las soluciones de carácter transnacional sólo puede provenir de la negociación entre actores que se localizan en el ámbito internacional.

Entretanto son los Ayuntamientos las primeras instituciones públicas quienes por su proximidad a la ciudadanía deben desarrollar las políticas de acogida. Y también es el caso de la red de asociaciones de apoyo a los inmigrantes (voluntariado y ONGs, además de sindicatos y un cierto asociacionismo étnico que aún está en sus prolegómenos) que con el tiempo se ha consolidado hasta el punto de impulsar y ofrecer políticas de integración ciudadana a los colectivos de inmigrantes que se han asentado en la geografía española. Por último, el desafío de la multiculturalidad y el ideal intercultural también se observa, analiza y proyecta desde instituciones nuevas como son los Foros para la integración social del Inmigrante[12].

Si hay algún responsable de que la inmigración se haya convertido en un problema social hasta el punto de que se sitúe en opinión de los españoles como uno de los principales, este es la Administración central en colaboración con los medios de comunicación que se han encargado de criminalizar la inmigración hasta el punto de que la gente se pueda declarar racista sin pudor. El verdadero problema social ha sido la negación de unos derechos de ciudadanía y la indeterminación de las políticas de inmigración.

---

12. En La Rioja se encargó el diseño de un Plan para la Inmigración (26.450 euros y siete meses para su ejecución) a empresas especializadas en temas inmigratorios que debían competir en un concurso público. El concurso lo convocó la Secretaría General de Acción en el Exterior.